

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

**MAAHANMUUTTAJIEN HAKEUTUMINEN KELAN  
TARJOAMIEN SOSIAALITURVAETUUKSIEN PIIRIIN –  
TAMPEREEN KELAN PALVELUNEUVOJEN  
KOKEMUKSIA JA NÄKEMYKSIÄ**

Vakuutustiede  
Pro gradu –tutkielma  
Toukokuu 2017  
Tekijä: Seppo Saarinen

Ohjaajat:  
Lasse Koskinen ja  
Pauliina Havakka

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu: vakuutustiede
Tekijä:	SAARINEN, SEPPO
Tutkielman nimi:	Maahanmuuttajien hakeutuminen Kelan tarjoamien sosiaaliturvaetuuksien piiriin – Tampereen Kelan palveluneuvojien kokemuksia ja näkemyksiä
Pro gradu –tutkielma:	75 sivua, 3 liitesivua
Aika:	Toukokuu 2017
Avainsanat:	Kela, maahanmuuttajat, sosiaaliturva, sosiaalivakuutus, etuudet

---

Kansainvälistyminen ja Suomeen muuttavan ulkomaalaistaustaisen väestön määrän kasvu luovat uudenlaisia haasteita Suomen kansallisille viranomais toimijoille. Julkisen sektorin toimijoiden piirissä kansainvälistyminen ja maahanmuutto näkyvät ulkomaalaistaustaisen asiakaskunnan määrän lisääntymisenä. Maahanmuuton seurauksena muuttuvat toimintaympäristöt tarjoavat viranomaisille uusia mahdollisuuksia, mutta myös uusia haasteita. Asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän tarkoituksena on, että Suomeen vakinaisessa asumistarkoituksessa tulevilla henkilöillä on heti oleskeluluvan saamisen jälkeen oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja -etuuksiin. Suomessa sosiaaliturvaa toimeenpanee ja hallinnoi Kansaneläkelaitos, eli Kela. Oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan Suomeen muuttavan henkilön on haettava Kelalta, joka antaa vakuuttamispäätöksen. Kelan toimeenpanemat etuusjärjestelmät ovat luotu vastaamaan henkilöiden tarpeisiin elämän eri tilanteissa.

Tutkielman tarkoituksena on selvittää Tampereen Kelan palveluneuvojien kokemuksia ja näkemyksiä maahanmuuttajien Kelan tarjoaman sosiaaliturvan piiriin hakeutumisesta. Ensimmäisen tutkimusongelman tarkoituksena on selvittää, kuinka Kelan palveluneuvojat kokevat maahanmuuttajat asiakkaina. Toinen tutkimusongelma pureutuu siihen, kuinka tietoisia maahanmuuttajat ovat heille kuuluvista sosiaaliturvaetuuksista palveluneuvojien näkökulmasta. Kolmannen tutkimusongelman avulla pyritään saamaan palveluneuvojilta näkemyksiä siihen, kuinka Tampereen Kelan asiakasneuvontaa voitaisiin parantaa ja kehittää maahanmuuttaja-asiakkaita palveltaessa.

Tämä tutkielma on kvalitatiivinen ja tutkimusaineisto on hankittu puolistrukturoidulla teemahaastatteluilla. Tutkielmaa varten haastateltiin seitsemää Tampereen Kelassa työskentelevää palveluneuvojaa. Tutkimusaineiston analyysimenetelmänä on käytetty sisällönanalyysiä, joka tehtiin aineistolähtöisesti.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että maahanmuuttaja-asiakkaat tietävät, mihin Kelan myöntämiin etuuksiin he ovat oikeutettuja. Maahanmuuttaja-asiakkaat hakevat eniten asumiseen liittyviä tukia sekä työttömyysturva- ja lapsiperheiden etuuksia. Maahanmuuttaja-asiakkaat tarvitsevan usein opastusta Kelan etuuksien hakemisessa, mutta heidän toivottiin ohjauksen avulla oppivan vähitellen omatoimisuuteen. Suurin ongelma asiakaspalvelussa ja asiakkaiden omatoimisuuden kehittymisessä oli kielitaidon riittämättömyys. Palveluneuvojat kokivat maahanmuuttaja-asiakkaiden saaman neuvonnan ja tuen palveluiden käyttämiseen olevan riittävällä tasolla. Tutkielman avulla saadut tulokset tukevat aikaisempaa aiheesta tehtyä tutkimusta.

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkielman taustaa.....	2
1.2 Tutkimusongelmat, tavoite ja rajaukset.....	5
1.3 Keskeiset käsitteet .....	6
1.4 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto.....	8
1.5 Aikaisemmat tutkimukset ja teoreettinen viitekehys.....	10
1.6 Tutkielman rakenne .....	13
<b>2 MAAHANMUUTTAJIEN OIKEUS SOSIAALITURVAAN SUOMESSA.....</b>	<b>15</b>
2.1 Pohjoismainen hyvinvointivaltio .....	15
2.2 Sosiaaliset riskit ja sosiaalivakuutus Suomessa.....	19
2.3 Asumis- ja työskentelyperusteinen sosiaaliturva.....	21
<b>3 MAAHANMUUTTAJIA KOSKEVAT LAIT JA SOPIMUKSET SUOMESSA .....</b>	<b>25</b>
3.1 Maahanmuuttopolitiikka Suomessa.....	25
3.2 Maahanmuuttoa koskeva keskeinen lainsäädäntö ja sopimukset .....	29
3.3 Vakuutustoiminnan sääntely Euroopan unionissa.....	32
3.3.1 Toimielimet.....	32
3.3.2 EU:n lainsäädäntötoiminnan välineet .....	33
3.3.3 Sosiaaliturvalainsäädäntö EU:ssa .....	34
<b>4 KELA SOSIAALITURVAN TOIMEENPANIJANA.....</b>	<b>36</b>
4.1 Kelan tehtävät ja rahoitus .....	36
4.2 Kelan toimeenpanema sosiaaliturva .....	38
4.3 Palvelukanavat ja asiakkuusprosessit Kelassa.....	42
<b>5 MAAHANMUUTTAJAT KELAN PALVELUNEUVOJIEN KOKEMANA.....</b>	<b>44</b>
5.1 Tutkimuksen kohdejoukon esittely ja aineiston kerääminen.....	44
5.2 Analyysimenetelmänä sisällönanalyysi .....	46
5.3 Maahanmuuttajat Kelan asiakkaina.....	47
5.4 Asiakaspalvelutilanne eri kulttuurien kohtaamisalustana.....	51
5.5 Maahanmuuttajat etuuksien hakijoina ja käyttäjinä .....	54
5.6 Kelan asiakasneuvonnan kehittäminen.....	57
<b>6 YHTEENVETO JA POHDINTA .....</b>	<b>63</b>
6.1 Tutkimusongelmiin vastaaminen sekä pohdinta.....	63
6.2 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi.....	67
7.3 Jatkotutkimusehdotus .....	68
<b>LÄHTEET.....</b>	<b>70</b>
<b>LIITE 1: HAASTATTELURUNKO .....</b>	<b>76</b>

# KUVIOLUETTELO

Kuvio 1 Turvapaikan hakijat kuukausittain vuosina 2015 ja 2016	3
Kuvio 2 Työikäisten keskimääräiset sosiaaliturvaetuudet kantaväestölle sekä maahanmuuttajaryhmille vuonna 2011	11
Kuvio 3 Teoreettinen viitekehys	13
Kuvio 4 Sosiaaliturvan menojen rahoitus vuosina 1980–2015	18
Kuvio 5 Suomeen muuttavan ulkomaalaisen henkilön polut Suomen sosiaaliturvan piiriin	24
Kuvio 6 Kelan toiminnan rahoitus vuonna 2015	37
Kuvio 7 Kelan palvelumalli asiakaskohtaamisille	43

# 1 JOHDANTO

Suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistyminen on osa laajempaa talouden, politiikan ja kulttuurin kansainvälistymis- ja globalisaatiokehitystä. Ihmiset liikkuvat pääomien, tavaroiden ja informaation ohella yhä enemmän valtioiden rajojen yli. (Pitkänen 2006, 14–15) Globaali liikkuvuus laittaa kaikki kansakunnat ja kansainväliset toimijat keksimään sekä uusia toimintatapoja että ratkaisuvaihtoehtoja muuttoliikkeen ja muuttuvien väestörakenteiden sopeutumiseksi (Martikainen, Saukkonen & Säävälä 2013, 13–14). Väestön liikkuvuus tuo mukanaan uusia mahdollisuuksia ja haasteita. Kansainvälisen muuttoliikkeen tuomat mahdollisuudet liittyvät muun muassa huoltosuhteen muutoksiin ja yhteiskuntien moninaistumiseen. Haasteen muodostaa se, että kansainvälinen liikkuvuus on luonteeltaan usein arvaamatonta ja siten monesti vaikeasti ennakoitavaa ja hallittavaa. Esimerkiksi erilaiset konfliktit, luonnonkatastrofit sekä asuinalueiden muuttuminen elinkelvottomiksi voivat panna ihmisiä liikkeelle. (Sisäasiainministeriö 2013, 9)

Kansainvälistyminen ja maahanmuutto luovat uudenlaisia haasteita Suomen viranomaisille. Kansainvälisen yhteistyön tiivistyessä myös Suomeen muuttavan ulkomaalaistaustaisen väestön määrä kasvaa. Julkisen sektorin toimijoiden piirissä kansainvälistyminen ja maahanmuutto näkyvät ulkomaalaistaustaisen asiakaskunnan ja henkilöstön määrän lisääntymisenä. Kansainvälistyvät toimintaympäristöt tarjoavat viranomaisille uusia mahdollisuuksia, mutta myös uusia haasteita. Koska viranomaistoiminta on yhteiskunnan kantavia rakenteita, myös julkisen sektorin toimijoiden täytyy pystyä toimimaan kulttuurisesti ja kielellisesti monimuotoisessa yhteiskunnassa. (Pitkänen 2006, 14; Hammar-Suutari 2009, 27) Julkisilla toimijoilla on tärkeä rooli maahanmuuttajien integroimisessa suomalaiseen yhteiskuntaan, joten kansainvälinen liikkuvuus heijastuu yhä useammin myös päivittäiseen viranomaistoimintaan (Hammar-Suutari 2009, 27).

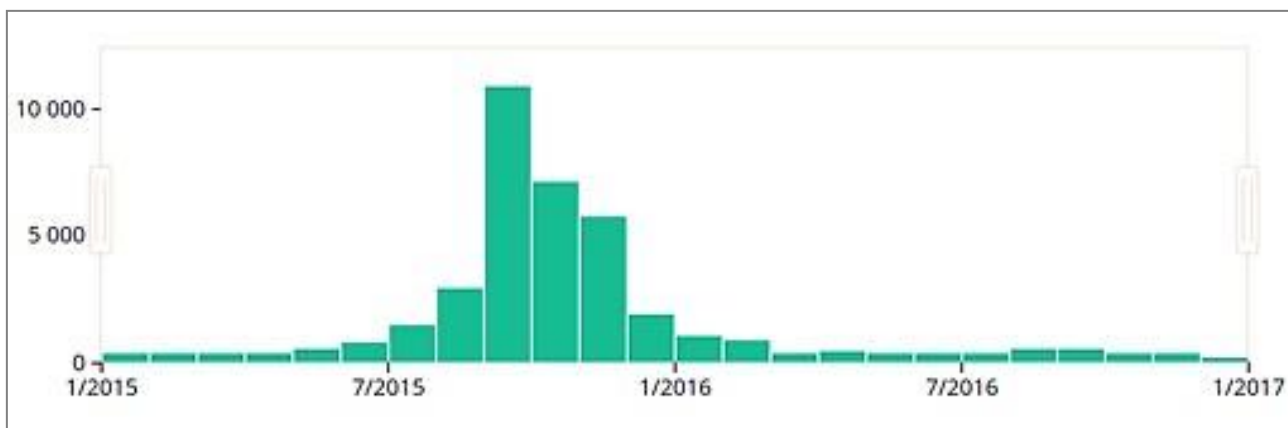
Ulkomaalaistaustaista väestöä ei voida kuitenkaan pitää yhtenäisenä ryhmänä, sillä se koostuu taustoiltaan hyvinkin erilaisista henkilöistä. Joukossa on työn perässä Suomeen muuttaneita korkeasti koulutettuja henkilöitä, mutta myös täysin luku- ja kirjoitustaidottomia henkilöitä. Yhteiskunta pyrkii eri toiminnoilla edistämään Suomeen muuttaneiden ulkomaalaistaustaisten henkilöiden kotoutumista. Osa maahanmuuttajista löytää paikkansa suomalaisessa

yhteiskunnassa vaivattomasti tai viettää maassa vain rajatun ajan esimerkiksi opiskeluiden tai työn vuoksi. Iso osa maahanmuuttajista suunnittelee kuitenkin pysyvämpää asumista, jolloin heille on luonnollisesti tärkeää olla osallisina yhteiskunnan eri toiminnoissa. Ulkomaalaistaustaiset henkilöt ovat myös Suomen tulevaisuuden kannalta tärkeitä, sillä he muodostavat merkittävän uuden potentiaalin työmarkkinoille, joilta suuret ikäluokat ovat vähitellen poistumassa. (Tarkoma 2015, 3)

Asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän tarkoituksena on, että Suomeen vakinaisessa asumistarkoituksessa tulevilla on heti oleskeluluvan saamisen jälkeen oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja -etuuksiin. Tämän uskotaan edistävän eri ryhmien kotoutumista Suomeen. Eri maahanmuuttajaryhmät ovat kuitenkin erilaisessa asemassa toisiinsa nähden sosiaaliin oikeuksiin liittyvien tarpeidensa ja oikeuksiensa toteutumisen osalta. Esimerkiksi pakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tarve sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja sosiaalisten etuuksien piiriin pääsemiselle on etenkin aluksi suurempi kuin tänne opiskelemaan tai työskentelemään tulleiden henkilöiden. Eroja löytyy myös siinä, missä laajuudessa eri maahanmuuttajaryhmät pääsevät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja etuuksien piiriin. (Nykänen 2013, 47) Eduskunta asettaa suomalaisen sosiaaliturvan päälinjat. Lisäksi Euroopan unioni määrittää tiettyjä vähimmäisehtoja sen jäsenmaiden harjoittamalle sosiaalipolitiikalle. Hallinnon ja ohjauksen näkökulmasta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä on keskeinen rooli suomalaisessa sosiaaliturvassa, kun taas vastaavasti Kela vastaa sen toimeenpanosta. (Airio 2013, 12)

## **1.1 Tutkielman taustaa**

Maailmalla vuoden 2015 lopulla alkanut pakolaiskriisi on suurin sitten toisen maailmansodan. Maahanmuutto on yhä keskeisemmässä roolissa EU-politiikassa Välimeren kriisiytyneen pakolaistilanteen ja Etelä-Eurooppaan kohdistuvan maahanmuuttopaineen seurauksena. 2000-luvulla turvapaikanhakijamäärät ovat vaihdelleet 1 500 ja 6 000 hakijan välillä. Vuoden 2015 aikana ja sen jälkeen turvapaikanhakijoiden määrä on ollut voimakkaassa kasvussa ja sisäministeriön arvioiden mukaan Suomeen saapui vuonna 2015 yhteensä 32 476 turvapaikanhakijaa (kts. Kuvio 1). Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu oli huima, sillä vuonna 2014 turvapaikanhakijoita oli vain 3 651. (www.sisaministerio.fi 2017a)



Kuvio 1 Turvapaikanhakijat kuukausittain vuosina 2015 ja 2016. (Maahanmuuttovirasto 2017)

Vuoden 2016 aikana Suomesta haki turvapaikkaa yhteensä 5 657 henkilöä, joka oli noin viidennes edellisen vuoden määrään verrattuna. Vaikka määrä on Suomessa palautunut lähes vuoden 2015 edeltävälle tasolle, on tilanne Euroopan unionin alueella yhä kriittinen. Eurooppaan on edelleen hakeutumassa merkittäviä määriä turvapaikanhakijoita. Suomeen vuosien 2015 ja 2016 aikana tulleista turvapaikanhakijoista suurin osa on lähtöisin Syyriasta, Irakista, Afganistanista ja Somaliasta. (Sisäministeriö 2017, 13) Turvapaikanhakijoiden vastaanotossa vuosi 2016 oli Suomen mittakaavassa ainutlaatuinen; alkuvuodesta perustettiin lukuisia uusia vastaanottokeskuksia ja loppuvuodesta useita niistä lakkautettiin. Vuoden 2016 alussa (tammi-helmikuussa) Suomessa oli yhteensä 227 vastaanottokeskusta ja niissä arviolta 29 000 asukasta. Vastaanottokeskusten määrää karsittiin vuoden kuluessa, sillä turvapaikanhakijamäärä laski selvästi. Vuoden lopussa vastaanottokeskuksia oli enää 126 ja niissä noin 16 000 asukasta. (Maahanmuuttoviraston toimintakertomus 2016, 6)

Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2016 arviolta 1 000–2 000 turvapaikkapäätöstä kuukaudessa. Vuoden aikana tehtiin yhteensä 28 216 turvapaikkapäätöstä, joista myönteisiä oli 27 prosenttia, kielteisiä 51 prosenttia, rauenneita 14 prosenttia ja tutkimatta jätettyjä 8 prosenttia. Tällä hetkellä useat kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä ovat tehneet saamastaan päätöksestä valituksen ja odottavat hallinto-oikeuden ratkaisua. Hallinto-oikeudessa oli käsiteltävänä noin 10 000 ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa yli 600 turvapaikkapäätöksestä tehtyä muutoksenhakua vuoden 2017 alussa. (Sisäministeriö 2017, 16; Maahanmuuttoviraston toimintakertomus 2016, 4)

Maahanmuuttajaväestön määrän jyrkän nousun seurauksena maahanmuuttajien integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan sekä sosiaalisesti että taloudellisesti on selvästi nousemassa yhteiskuntapoliittisten kysymysten keskiöön (Ansala, Hämäläinen & Sarvimäki 2014, 5). Kansainväliset sopimukset ja kotimainen lainsäädäntö velvoittavat Suomea ottamaan vastaan kansainvälistä suojelua tarvitsevia turvapaikanhakijoita. Maahanmuuton lainsäädännön kehitystyö perustuu nimenomaan Suomen hallituksen linjaamiin tavoitteisiin, EU:n lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. (www.sisaministerio.fi 2015) Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikassa painotetaan eri jäsenmaiden keskuudessa vastuuta ja solidaarisuutta. Kuitenkin eri jäsenvaltioiden turvapaikkapolitiikan täytäntöönpanossa on yhä merkittäviä eroavaisuuksia. Tämän vuoksi lainsäädännön yhtenäistämisen lisäksi Euroopan unioni on viime aikoina pyrkinyt edistämään valtioiden välistä käytännön yhteistyötä. (Makkonen & Koskeniemi 2013, 67) Suomi esimerkiksi toteutti vuoden 2016 aikana Euroopan unionissa sovittuja turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja Kreikasta sekä Italiasta. Menettelyn puitteissa Suomeen siirrettiin yhteensä 536 henkilöä Kreikasta ja 272 henkilöä Italiasta. (Maahanmuuttoviraston toimintakertomus 2016, 16) Turvapaikanhakijoiden lisäksi Suomi vastaanottaa, joka vuosi kiintiöpakolaisia YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) kautta. Suomessa eduskunta päättää vuosittain budjettikäsittelyn yhteydessä kiintiöpakolaismäärän. Viime vuosien aikana kiintiö on ollut noin 750 henkilöä, mutta vuosina 2014 ja 2015 kiintiötä hieman nostettiin Syyrian sodan seurauksena. (www.sisaministerio.fi 2017c)

Maahanmuuton ja maahanmuuttajien oikeuksien kannalta keskeisiä kansallisia lakeja ovat muun muassa ulkomaalaislaki, kotouttamislaki, yhdenvertaisuuslaki, laki kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta ja kansalaisuuslaki (Makkonen & Koskeniemi 2013, 71). Tärkeimpiä kansainvälisiä sopimuksia ovat Euroopan ihmisoikeussopimus, kidutuksen vastainen yleissopimus, lapsen oikeuksien sopimus ja Geneven pakolaissopimus. Suomen vuonna 2013 julkaistussa maahanmuuttostrategiassa maahanmuuttoon asetetut tavoitteet liittyvät turvallisen ja moniarvoisen Suomen rakentamiseen, kilpailukyvyn parantamiseen ja oikeudenmukaisuuden edistämiseen. (www.sisaministerio.fi 2015)



## 1.2 Tutkimusongelmat, tavoite ja rajaukset

Tutkielman tarkoituksena on selvittää Tampereen Kelan palveluneuvojien kokemuksia ja näkemyksiä maahanmuuttajien Kelan tarjoaman sosiaaliturvan piiriin hakeutumisesta. Tutkielmassa keskitytään niihin asiakaspalvelutilanteisiin, joissa maahanmuuttaja-asiakas asioi palveluneuvojan kanssa Kelan toimistossa. Palvelutilanne voi koskea mitä tahansa asiaa, jota maahanmuuttaja-asiakas on Kelan toimistoon tullut hoitamaan. Tutkielmassa tarkastellaan maahanmuuttajia, jotka ovat oikeutettuja Suomen sosiaaliturvaan. Tässä tutkielmassa maahanmuuttajat on rajattu ensimmäisen polven maahanmuuttajiin, eli Suomen ulkopuolella syntyneisiin henkilöihin, joiden äidinkieli ei ole suomi. Tutkielmassa tarkastellaan Kelan maksamia, toimeentulon kannalta merkittäviä sosiaaliturvaetuuksia, kuten työttömyysturva, asumisen tuet, opintotuki sekä perhe- ja eläke-etuudet. Tutkielman ulkopuolelle rajataan sairastamiseen liittyvät Kelan sosiaaliturvaetuudet sekä perustoimeentulotuki, joka siirtyi Kelan hoidettavaksi vuoden 2017 alusta. Apuna etuuksien rajaamisessa hyödynnettiin Kelan tutkimusosaston vuonna 2014 julkaisemaa tutkimusraporttia, joka koski maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttöä. Perustoimeentulotuki jätettiin tutkielman ulkopuolelle, koska se ei ollut vielä Kelan hallinnoimaa haastattelujen toteutushetkellä. Tavoitteena on selvittää, löytyykö haastateltavien vastauksista toistuvia elementtejä, joiden pohjalta voidaan tehdä johtopäätöksiä maahanmuuttajista Tampereen Kelan asiakkaina. Tutkielman tavoitteena on löytää vastaukset seuraaviin tutkimusongelmiin:

### *1) Kuinka Kelan palveluneuvojat kokevat maahanmuuttajat asiakkaina?*

Ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä on tarkoitus selvittää palveluneuvojien suhtautumista maahanmuuttajiin asiakkaina. Kokevatko he esimerkiksi maahanmuuttajat haastavana asiakasryhmänä ja ovatko maahanmuuttajat tietoisia siitä, kuinka heidän tulisi toimia saadakseen Kelan myöntämiä sosiaaliturvaetuuksia. Tavoitteena on myös selvittää, tietävätkö maahanmuuttajat Kelan tarjoamista eri palvelukanavista.

### *2) Kuinka tietoisia maahanmuuttajat ovat heille kuuluvista sosiaaliturvaetuuksista?*

Toisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on selvittää, kuinka tietoisia maahanmuuttajat ovat Kelan myöntämistä sosiaaliturvaetuuksista. Tutkielmassa ollaan kiinnostuneita siitä, joutuvatko palveluneuvojat kertomaan asiointitilanteessa etuuksista maahanmuuttaja-asiakkaille vai tietävätkö asiakkaat itse heille mahdollisesti kuuluvista sosiaaliturvaetuuksista. Tutkielmassa lisäksi tarkastellaan, nouseeko palveluneuvojien vastauksista samoja asioita esille kuin Jussi Tervolan ja Jouko Verhon (2014) tehdyssä tutkimuksessa, jossa tutkittiin maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttöä. Tämä koskee erityisesti Kelan myöntämien sosiaaliturvaetuuksien hakemista.

*3) Kuinka Tampereen Kelan asiakasneuvontaa voitaisiin parantaa ja kehittää maahanmuuttaja-asiakkaita palveltaessa?*

Tampereen Kelan päivittäin asioivista asiakkaista useat ovat ulkomaalaistaustaisia. Kansainvälistyminen ja toimintaympäristöjen monimuotoistuminen luovat palveluneuvojille uusia ammatillisia haasteita. Työntekijöiden on osattava toimia kulttuurisesti ja kielellisesti monimuotoisessa yhteiskunnassa. Kelan viranomaisten on otettava huomioon työssään muun muassa hallinto- ja yhdenvertaisuuslain asettamat velvollisuudet erilaisia asiakkaita palvellessaan. Viimeisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena onkin selvittää palveluneuvojien näkemyksiä siitä, kuinka ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden neuvontaa voitaisiin tulevaisuudessa Kelan toimistoissa kehittää.

### **1.3 Keskeiset käsitteet**

Tutkielman keskeiset käsitteet: maahanmuuttaja, sosiaaliturva, etuus, sosiaaliset riskit ja sosiaalivakuutus.

#### *Maahanmuuttaja*

Maahanmuuttaja käsitteen määrittely ei ole yksiselitteistä. Yleensä maahanmuuttajien määrittelemiseen käytetään kansalaisuutta, syntymävaltiota tai kieltä. Jokainen näistä tuo esiin eri ihmisjoukon. Millaista maahanmuuttajuuden käsitettä käytetään, riippuu asiayhteydestä, tavoitteista ja tarkoituseristä. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2017) Laissa kotouttamisen edistämisestä (1386/2010) maahanmuuttaja määritellään 3§:ssä Suomeen muuttaneeksi henkilöksi, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista

oleskelua varten myönnetyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti. Usein maahanmuuttajat jaotellaan heidän tilanteensa mukaan eri ryhmiin, esimerkiksi pakolaiset ja turvapaikanhakijat, EU:n ja Pohjoismaiden kansalaiset, kolmannen maan kansalaiset ja paluumuuttajat. Lisäksi jaottelua voi laajentaa koskemaan maahan tulon syytä, kuten opiskelu tai työperäinen maahanmuutto.

### *Sosiaaliturva*

Sosiaaliturva on laaja kokonaisuus, jolla julkinen sektori pyrkii takaamaan sekä taloudellista että sosiaalista turvallisuutta maansa kansalaisille (Kangas & Niemelä 2017, 10). Sosiaaliturvalla tarkoitetaan niitä keinoja, joilla yhteiskunta yrittää turvata jäsenilleen ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon. Sosiaaliturvalla turvataan henkilöiden kohtuullinen toimeentulo silloin, kun se on vaarassa työttömyyden, työkyvyttömyyden, sairauden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen takia. Yhteiskunnan jäsenen oikeudesta sosiaaliturvaan on säädetty Suomen perustuslaissa (731/1999). Oikeus sosiaaliturvaan Suomessa voi perustua maassa asumiseen (asumisperusteinen sosiaaliturva) tai työskentelyyn (työskentelyperusteinen sosiaaliturva). (Kela 2014, 25) Oikeus sosiaaliturvaan yhdistetään usein kansalaisuuteen, vaikka tosiasiassa se perustuu henkilön maassa asumiseen, vakuutettuna olemiseen tai täällä työskentelyyn (Kiuru 2014, 68). Kansaneläkelaitos eli Kela hallinnoi asumiseen perustuvaa yleistä sosiaaliturvajärjestelmää. Pääasiassa kaikilla Suomessa vakinaisesti asuvilla on oikeus Kelan myöntämiin sosiaaliturvaetuuksiin. (www.kela.fi 2016) Sosiaaliturvan sisältö rakentuu aina useiden lakien, asetusten, päätösten, soveltamisohjeiden ja -käytäntöjen mukaisesti. Näiden lisäksi kansainväliset sopimukset ja niiden asettamat velvoitteet vaikuttavat sosiaaliturvan muodostumiseen eri maissa. Suomessa myös Euroopan unionin lainsäädäntö asettaa omat puitteensa sosiaaliturvan kehittämiselle. (Kari 2011, 7)

### *Etuus*

Etuudella tarkoitetaan taloudelliselta arvoltaan määriteltävissä olevaa hyödykettä, joka myönnetään ennalta määritellyin perustein henkilön elämäntilanteen tai aseman pohjalta. Myönnetty etuus ei välttämättä joka tilanteessa ole rahamääräinen, mutta etuuden taloudellinen arvo on laskettavissa. Kelan myöntämiä etuuksia ovat muun muassa vanhempainpäivärahat, opintuki, eläkkeet, työmarkkinatuki ja peruspäiväraha. Kelan myöntämät etuudet ovat sosiaalietuuksia, joita kutsutaan usein myös sosiaaliturvaetuuksiksi.

(Kela 2014, 51) Sosiaalietuuden myöntäminen voi perustua tarveharkintaan tai henkilön subjektiiviseen oikeuteen saada etuutta (Lehmuskoski & Kuusisto-Niemi 2008, 15).

### *Sosiaaliset riskit*

Sosiaalisilla riskeillä tarkoitetaan vanhuutta, sairautta, työkyvyttömyyttä, työttömyyttä ja kuolemaa, eli niin sanottuja henkilöriskejä. Näiden riskien toteutuessa, sosiaalivakuutuksen tavoitteena on henkilöiden toimeentulon turvaaminen tai riskeistä aiheutuvien kustannusten korvaaminen. (Haunia 2005, 278) Suomen perustuslaissa listataan tärkeimmät sosiaalisiksi riskeiksi ymmärretyt tilanteet (Huhtanen 2017, 58).

### *Sosiaalivakuutus*

Sosiaalivakuutus on toimeentuloturvaan kuuluva vakuutus, jolla pyritään turvaamaan vakuutetun toimeentulo erilaisten elämänmuutosten tai vahinkotapahtumien varalta (Kela 2014, 26). Sosiaalivakuutus koskee pelkästään lainsäädännössä määriteltyjä sosiaalisiksi riskeiksi luokiteltuja henkilöriskejä (Kangas & Niemelä 2017, 18). Se kattaa muun muassa työttömyyttä, työkyvyttömyyttä, sairautta, vanhuutta ja perheen huoltajan kuolemaa (Kela 2014, 26). Sosiaalivakuutuksen tarkoituksena on näiden riskien toteutuessa turvata henkilön toimeentulo tai kustannusten korvaaminen (Kangas & Niemelä 2017, 18). Suomessa sosiaalivakuutusta rahoittavat vakuutettujen lisäksi työnantajat, kunnat ja valtio. Muun muassa lakisääteiset eläkkeet, sairausvakuutus ja työttömyysturva kuuluvat sosiaalivakuutuksen piiriin. (Kela 2014, 26) Sosiaalivakuutus pohjautuu lainsäädäntöön ja on julkisen vallan toimenpiteiden lailla ohjailtua toimintaa toisin kuin yksityisvakuutus. Sosiaalivakuutuksen pääpiirteinä voidaan pitää sen pakollisuutta, kun taas yksityisvakuutus pohjautuu vakuutuksenantajan ja -ottajan keskenään solmimaan vapaaehtoiseen sopimukseen. (Kangas & Niemelä 2017, 20) Sosiaalivakuutuksen ja -turvan käsitteellinen ero on se, että sosiaaliturva voidaan rahoittaa vakuutusmaksujen sijasta verovaroin. Sosiaalivakuutus on siten vain yksi sosiaaliturvan toteuttamismuoto. (Rantala & Kivisaari 2014, 87)

## **1.4 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto**

Tässä pro gradu -tutkielmassa käytetään kvalitatiivista eli laadullista tutkimusmenetelmää. Kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän ja tutkittavan kohteen kuvaaminen mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Kokonaisvaltainen tutkimuskohteen

tarkasteleminen mahdollistuu sillä, että tiedon hankinta toteutetaan luonnollisissa tilanteissa. Laadullisessa tutkimuksessa suositaan yleensä ihmistä tiedon keruun välineenä sekä tutkittavan kohdejoukon valintaa tarkoituksenmukaisesti. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa satunnaisotanta ei ole yhtä käytetty kuin kvantitatiivista tutkimusta tehdessä. Aineiston analysoinnissa ei laadullisessa tutkimuksessa keskitytä hypoteesien tai teorian testaamiseen, vaan aineiston monipuoliseen ja yksityiskohtaiseen tarkasteluun sekä kuvailemiseen. Laadullisessa tutkimuksessa tutkittavia tapauksia käsitellään ainutlaatuisina ja kerättyä aineistoa tulkitaan sen mukaisesti. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 161, 164)

Tässä tutkielmassa aineiston keruu menetelmänä käytettiin teemahaastattelua, jota kutsutaan myös puolistrukturoiduksi teemahaastatteluksi. Teemahaastattelu on hyvin yleinen aineistonkeruumenetelmä. Teemahaastattelu keskittyy tiettyihin teemoihin, joiden pohjalta keskustelu haastattelijan ja haasteltavan välillä etenee. Teemahaastattelussa ei keskitytä niinkään yksityiskohtaisten kysymysten esittämiseen, vaan haastattelu etenee ennalta päätettyjen teemojen varassa. Puolistrukturoitu teemahaastattelu noudattelee joustavuuden periaatetta. Tällöin haastattelurunkoa suunniteltaessa on hyvä laatia hahmotelma siitä mitä kysyä, mutta ei kovinkaan yksityiskohtaista suunnitelmaa siitä, miten kysymykset haastattelutilanteessa lopulta esitetään. Teema-alueet ja niiden alle suunnitellut haastattelukysymykset käydään läpi siinä järjestyksessä, joka tuntuu haastattelutilanteessa luonnollisimmalta. Tärkeintä on kuitenkin turvata tutkimusongelmaan vastaamisen näkökulmasta tarvittavan tiedon saaminen. Tämä mahdollistuu parhaiten löytämällä tasapaino joustavuuden sekä tarkkarajaisuuden välille. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 47–48, 102–104)

Haastattelu on erittäin joustava aineistonkeruumenetelmä, joka sopii hyvin monenlaisiin tutkimustarkoituksiin. Haastattelu on tutkielman tiedonhankinnan kannalta hyvä menetelmä, kun halutaan kerätä tietoa henkilöiden mielipiteistä, käsityksistä, toiminnasta, kokemuksista ja uskomuksista. Haastattelu mahdollistaa ihmisen korostamisen tutkimustilanteessa subjektina, jolloin hän on haastattelutilanteessa aktiivinen ja merkityksiä luova osapuoli. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 11, 34, 41) Puolistrukturoitu teemahaastattelu sopi tämän tutkielman aineiston keräämiseen erinomaisesti, sillä tarkoituksena oli selvittää palveluneuvojen kokemuksia ja näkemyksiä. Haastattelu mahdollistaa haastateltavalle kertoa häntä koskevista asioista hyvin vapaasti. Haastattelu menetelmänä mahdollistaa kysymysten esitysjärjestyksen muuttamisen haastattelutilanteen edellyttämällä tavalla vastaajat huomioon ottaen. (Hirsjärvi ym. 2009, 205) Suora kielellinen vuorovaikutus haastattelutilanteessa antaa lisäksi haastattelijalle

mahdollisuuden selventää ja syventää saatuja vastauksia itse tilanteessa. Mahdollisuus pyytää haastateltavalta tarkempia perusteluja hänen esittämille mielipiteilleen, edesauttaa haastateltavan vastausten motiivien selvittämistä. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 34–35)

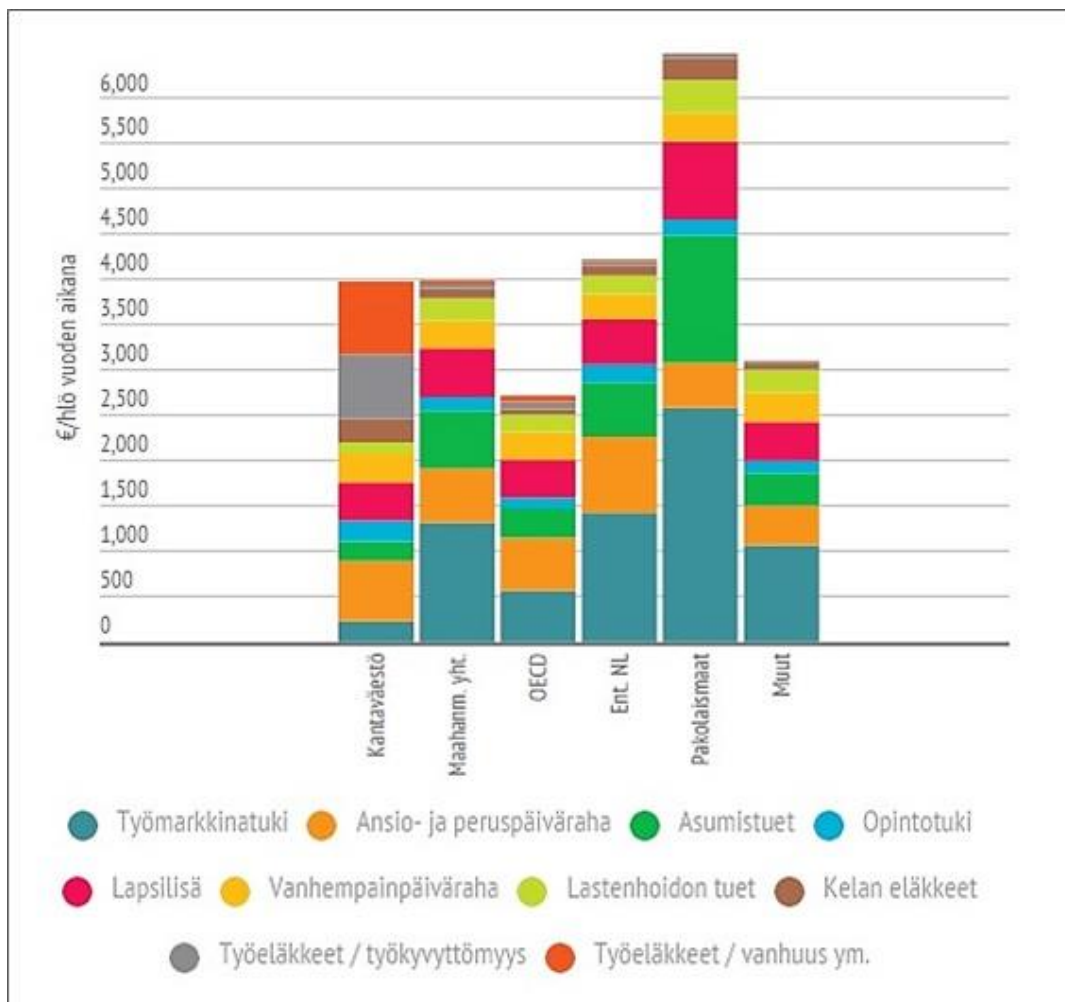
Laadullisessa tutkimuksessa aineiston kylläisyyttä eli saturaatiota käytetään ilmaisemaan, onko kerätty aineisto riittävän kattava. Laadullisessa tutkimuksessa on kuitenkin mahdotonta numeerisesti arvioida ja määrittää, milloin kerätty aineisto on riittävä. Tutkija voi arvioida aineiston saturaatiota sen perusteella, milloin esimerkiksi samat vastaukset alkavat toistua tehdyissä haastatteluissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei uusien henkilöiden haastatteleminen välttämättä tuota tutkimusongelman kannalta uutta tietoa. (Hirsjärvi ym. 2009, 182) Sirkka Hirsjärvi ja Helena Hurme (2011, 135) korostavat, että teemahaastattelujen avulla kerätty aineisto on tavallisesti hyvin runsas ja usein tutkija ei yksinkertaisesti pysty käyttämään kaikkea keräämäänsä aineistoa lopullisessa tutkimuksessaan. Tässäkin tutkielmassa seitsemän teemahaastattelua tuottivat runsaasti käyttökelpoista aineistoa tutkimusongelmiin vastaamisen näkökulmasta. Haastatteluaineiston lisäksi tutkimuksessa hyödynnettiin aineistona Terholan ja Verhon (2014) tutkimuksessa saatuja tuloksia, joiden perusteella tutkimukseen tehtiin muun muassa rajoituksia.

Tässä tutkielmassa analyysimenetelmänä käytetään laadullista sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysiä pidetään laadullisen tutkimuksen piirissä perusanalyysimenetelmänä, jota voidaan hyödyntää hyvin monenlaisessa tutkimuksessa. Sitä voidaan pitää sekä yksittäisenä metodina että väljänä teoreettisena kehyksenä, joka voi toimia osana erilaisia analyysikokonaisuuksia. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93) Jouni Tuomen ja Anneli Sarajärven (2009, 110) mukaan analyysin tarkoitus on luoda tutkimuksen aineiston avulla selkeä ja sanallinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysin tarkoituksena on järjestää aineiston sisältämä informaatio selkeään ja tiiviiseen muotoon ilman, että sen sisältämä ydin katoaa. Haastattelujen toteuttamisesta ja aineiston analyysistä kerrotaan tarkemmin tutkielman luvussa viisi.

## **1.5 Aikaisemmat tutkimukset ja teoreettinen viitekehys**

Suomessa ei ole aikaisemmin tehty kovinkaan montaa kattavaa selvitystä maahanmuuttajien sosiaaliturvasta. Yksi kattavimmista selvityksistä on Tervolan ja Verhon vuonna 2014 julkaistu tutkimus ”Maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttö vuonna 2011”. Tutkimuksessa on selvitetty yksityiskohtaisesti, miten eri maahanmuuttajaryhmät ovat käyttäneet sosiaaliturvaa

ja miten käyttö poikkeaa muusta väestöstä. Tutkimuksessa tarkasteltiin Kelan maksamia toimeentulon kannalta merkittäviä sosiaaliturvaetuuksia. Tutkimuksessa keskityttiin tarkastelemaan ensimmäisen polven maahanmuuttajia. Eri maahanmuuttajaryhmien välisien erojen esiin tuomiseksi maahanmuuttajat jaettiin heidän tutkimuksessaan syntymämaan perusteella neljään erilliseen ryhmään; OECD-maat, entisen Neuvostoliiton maat, pakolaismaat ja muut maat. Kuviosta kaksi näkyy, kuinka eri sosiaaliturvaetudet ovat jakautuneet kantaväestölle sekä eri maahanmuuttajaryhmille. Maahanmuuttajaryhmien välillä pystyy kuvion perusteella näkemään isoja eroja sosiaaliturvan käytössä, jotka Tervolan ja Verhon mukaan heijastelevat eroja muun muassa maahanmuuton syissä. Kuviosta näkyy myös se, että kokonaisuutena työttömyysetuudet ovat selvästi maahanmuuttajien keskuudessa suurin yksittäinen menoerä.



Kuvio 2 Työikäisten keskimääräiset sosiaaliturvaetudet kantaväestölle sekä maahanmuuttajaryhmille vuonna 2011. (Tervola & Verho 2014)

Maahanmuuttoon liittyvää muuta tutkimusta Suomessa on tehty runsaasti. Esimerkiksi Tuomas Martikaisen, Pasi Saukkosen ja Minna Säävälän (2013) toimittama teos ”Muuttajat: kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta” kokoaa kattavasti yksien kansien väliin eri tiedealojen ajankohtaista tutkimusta maahanmuuttoon liittyen. Teoksessa käsitellään muun muassa muuttoliikkeiden sääntelyä, kotouttamis- ja maahanmuuttopolitiikkaa, maahanmuuttajien asumista sekä maahanmuuttajien asemaa työmarkkinoilla. Maahanmuuttajia ja maahanmuuttoa on tutkittu paljon myös sosiaalitieteiden, kuten sosiaalityön näkökulmasta. Nämä tutkimukset ovat kuitenkin usein painottuneet käsittelemään maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyviä seikkoja tai maahanmuuttajien ja viranomaisten vuorovaikutukseen liittyviä asioita. Näissä tutkimuksissa on usein tarkasteltu maahanmuuttaja-asiakkaan näkökulmaa viranomaistoimijan sijaan.

Aikaisemmista tutkimuksista liittyen viranomaisten ja vieraiden kulttuurien kohtaamiseen voidaan mainita Pirkko Pitkäsen vuonna 2006 julkaistu tutkimus ”Etninen ja kulttuurinen monimuotoisuus viranomaistyössä”. Tutkimuksessa on tutkittu kattavasti eri viranomaisten asenteita ja niiden muuttumista suhteessa vieraiden kulttuurien kohtaamiseen sekä etniseen ja kulttuuriseen monimuotoisuuteen. Sari Hammar-Suutarin (2009) väitöskirjassa ”Asiakkaana erilaisuus – Kulttuurien välisen viranomaistoiminnan etnografia” tarkastellaan myös suomalaisten viranomaisten valmiuksia kohdata kulttuurisesti erilaisiksi kokemiaan asiakkaita. Väitöskirjassa käsitellään lisäksi virkailijoiden sopeutumisprosessia työn muuttuessa ja asiakaskunnan monimuotoistuesssa. Yleisesti tutkimustietoa maahanmuuttaja-asiakkaiden asioimisesta Kelan viranomaisten kanssa on saatavilla vielä melko niukasti (esim. Kurhila 2006, Brewis 2008 & Tervola 2015).

Tämän tutkielman teoreettinen viitekehys on kuvattu seuraavan sivun kuviossa kolme. Tämä tutkielma sijoittuu vakuutusinstituutioiden toimintaan ja niiden tarjoamaan vakuutusturvaan keskittyvään tutkimuskenttään. Tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuu teoriaosuuden ja tutkittavien kohteiden pohjalta. Teoreettisessa viitekehyksessä ilmenee muutamia tutkielman kannalta keskeisimpiä käsitteitä sekä rakenteita. Tämän tutkielman ytimessä ovat Suomen sosiaaliturvajärjestelmä, Kela ja maahanmuuttaja-asiakkaat, joiden kaikkien toimintaa ohjaa lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset. Tutkielman keskeisinä toimijoina ovat maahanmuuttaja-asiakkaat, joiden pääseminen Suomen sosiaaliturvan piiriin perustuu voimakkaasti lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin. Oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan Suomeen muuttavan henkilön on haettava Kelalta, joka antaa



vakuuttamispäätöksen. Kela tekee päätöksen siitä, kuuluuko henkilö Suomen sosiaaliturvan piiriin. Maahanmuuttaja-asiakkaiden saadessa oikeuden Kelan myöntämiin sosiaaliturvaetuuksiin, Kela voi edistää heidän kotoutumistaan lisäksi asiakaspalvelun ja ohjauksen kautta.



Kuvio 3 Teorettinen viitekehys

## 1.6 Tutkielman rakenne

Tutkielma rakentuu kuudesta pääluvusta, joista ensimmäinen on tutkielman johdanto. Tutkielman johdannossa taustoitetaan tutkimuksen aihealuetta ja tavoitteita, sekä määritellään tutkimusongelmat, keskeiset käsitteet ja tutkielmaa koskevat rajaukset. Lisäksi johdantoluvussa kuvataan tutkielmassa käytetyt tutkimusmenetelmät ja -aineisto sekä esitellään aiempaa aihepiiristä tehtyä tutkimusta ja esimerkiksi Euroopan pakolaiskriisiin liittyviä tunnuslukuja.

Tutkielma sisältää kolme teorialukua, joissa käsitellään tutkimuksen aihealuetta aikaisemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Ensimmäisessä teorialuvussa käsitellään maahanmuuttajien oikeutta sosiaaliturvaan Suomessa. Luvussa tuodaan esille Suomi pohjoismaisena hyvinvointivaltiona ja kuinka se heijastuu Suomen sosiaaliturvajärjestelmään. Lisäksi luvussa tarkennetaan, mihin oikeus sosiaaliturvaan Suomessa perustuu. Luvussa avataan asumis- ja

työskentelyperusteisen sosiaaliturvan käsitteitä. Toisessa teorialuvussa syvennyttään siihen, millaista maahanmuuttopolitiikka Suomessa harjoitetaan. Luvussa esitellään tärkeimmät julkiset toimijat ja niiden roolit maahanmuuttopolitiikan toimeenpanijoina. Lisäksi luvussa käsitellään keskeisimpiä maahanmuuttajia koskevia lakeja ja kansainvälisiä sopimuksia, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan. Luvun lopuksi tarkastellaan Euroopan unionin roolia maahanmuuttopolitiikassa ja kuinka unioni vaikuttaa jäsenvaltioidensa sosiaaliturvajärjestelmiin. Kolmannessa teorialuvussa käsitellään Kelan roolia sosiaaliturvan toimeenpanijana. Luvussa avataan tarkemmin Kelan hoitamia etuuksia sekä muita Kelalle kuuluvia tehtäviä. Luvun päätteeksi kuvataan Kelan asiakkuusprosesseja ja asiointikanavia.

Tutkielman luku viisi muodostaa tutkimuksen empiriaosuuden. Luvussa kerrotaan tarkemmin aineistonkeruun toteuttamisesta, siihen liittyvistä eri vaiheista sekä miten kerättyä haastatteluaineistoa käsiteltiin. Luvussa käsitellään teemahaastattelujen pohjalta saatuja tutkimustuloksia. Tutkimustulokset esitetään teemoittain ja saatuja tuloksia peilataan aiheesta aikaisemmin saatuihin tutkimustuloksiin.

Asetettuihin tutkimusongelmiin vastataan tutkielman lopuksi yhteenvetokappaleessa. Luvussa arvioidaan ja pohditaan saatuja tuloksia suhteessa aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen ja teoriaan. Viimeisessä luvussa arvioidaan lisäksi tutkielman luotettavuutta ja ehdotetaan mahdollisia aiheita jatkotutkimukselle.

## **2 MAAHANMUUTTAJIEN OIKEUS SOSIAALITURVAAN SUOMESSA**

Suomen sosiaaliturvaan kuuluu asumiseen ja työskentelyyn perustuvia etuuksia. Universaalisuusperiaatteen mukaisesti oikeus sosiaaliturvaan kuluu kaikille, eikä ainoastaan määrätyille ryhmille tai vakuutuksen piiriin kuuluville. Tätä periaatetta Suomessa tukee muun muassa laaja asumiseen pohjautuva sosiaaliturva sekä etuusjärjestelmiin sisältyvät minimietuudet. Suomen sosiaaliturvajärjestelmälle on lisäksi ominaista yhteen liitetty perusturva ja ansioturva. Henkilöiden oikeus sosiaaliturvaan Suomessa on yksilöllinen. Kansallinen sosiaaliturvajärjestelmä ei tästä johtuen tunne johdettuja oikeuksia, joissa esimerkiksi perheenjäsenet vakuutetaan, tai joissa heille syntyy asuinvaltiosta riippumatta, oikeus sosiaaliturvaetuuksiin perheen huoltajan mukana. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, 11) Kun henkilö muuttaa ulkomailta Suomeen, Kelan tehtävänä on tehdä päätös siitä, kuuluuko henkilö Suomen sosiaaliturvan piiriin (www.kela.fi 2016).

### **2.1 Pohjoismainen hyvinvointivaltio**

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä perustuu niin kutsuttuun pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin. Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin käsite on vielä suhteellisen uusi. Vaikka käsite oli laajasti hyväksytty muun muassa sosiaalitieteellisessä kirjallisuudessa, se nousi poliittiseen keskusteluun vasta 1980-luvulla. (Hellsten 2011, 153) Tunnetuimpia hyvinvointivaltio tyypittelyjä on Gøsta Esping-Andersenin teoksessaan ”The Three Worlds of Welfare Capitalism” (1990, 26–33) esittämä jako kolmeen eri hyvinvointivaltioregiimiin. Esping-Andersenin mukaan hyvinvointivaltiomallit ovat liberaali hyvinvointivaltio, konservatiivis-korporatistinen malli ja sosiaalidemokraattinen eli pohjoismainen hyvinvointivaltio. Vaikka Esping-Andersenin jako kolmeen eri hyvinvointivaltioregiimiin on saanut osakseen myös kritiikkiä, on se toiminut myöhemmin esimerkkinä useille hyvinvointimalleja pohtineille tutkimuksille ja uusien mallien kehittäjille.

Liberaalia hyvinvointivaltiomallia edustavat Yhdysvallat, Kanada, Iso-Britannia ja Australia. Liberaalissa hyvinvointivaltiossa sosiaaliturva perustuu voimakkaasti tarveharkintaisuuteen ja sen kohteina ovat vähävaraiset marginaaliset ryhmät. Mallissa korostuu työn merkitys yksilölle ja markkinoilta hankitut yksityiset vakuutukset muodostavat tärkeän perustan

yksilöiden hyvinvoinnille. Valtion rooli sosiaaliturvan tarjoajana on marginaalinen ja julkisen sosiaaliturvan piiriin joutuminen koetaan usein henkilöitä leimaavana. Huomioitavaa kuitenkin on, että liberaaleiksikin luokiteltavien hyvinvointivaltioiden välillä on merkittäviä eroja. Esimerkiksi Iso-Britanniassa on käytössä julkinen ja lähes ilmainen terveydenhoitojärjestelmä, kun taas Yhdysvalloissa terveydenhoito pohjautuu yksityiseen sairausvakuutukseen ja yksityisiin sairaaloihin. (Esping-Andersen 1990, 26–27; Kiander & Lönnqvist 2002b, 23)

Konservatiivis-korporatistista hyvinvointivaltiomallia edustavat muun muassa Saksa, Ranska, Itävalta ja Italia. Malli ei kuitenkaan ole järin yhtenäinen, vaan sitä edustavien maiden väliset erot ovat myös merkittäviä. Konservatiivis-korporatistinen malli perustuu ennen kaikkea yksilön asemaan yhteiskunnassa, työelämässä ja perheessä. Sosiaaliturva perustuu henkilön työssäkäyntiin, työsuorituksiin sekä ansioihin. Työssäkäyvien henkilöiden ja työnantajien maksamat vakuutusmaksut luovat mallin rahoituspohjan. Konservatiivis-korporatistisessa mallissa perheenjäsenet turvataan palkkatyöntekijöiden vakuutuksien kautta, mikä ylläpitää myös kotiäitiyttä useissa maissa. Konservatiivis-korporatistinen malli on luonut useisiin Manner-Euroopan maihin hyvin kattavat hyvinvointivaltiojärjestelmät. Mallin tuloja uudelleenjakava vaikutus on kaikesta huolimatta vähäisempi kuin pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa. (Esping-Andersen 1990, 27–28; Kiander & Lönnqvist 2002b, 23)

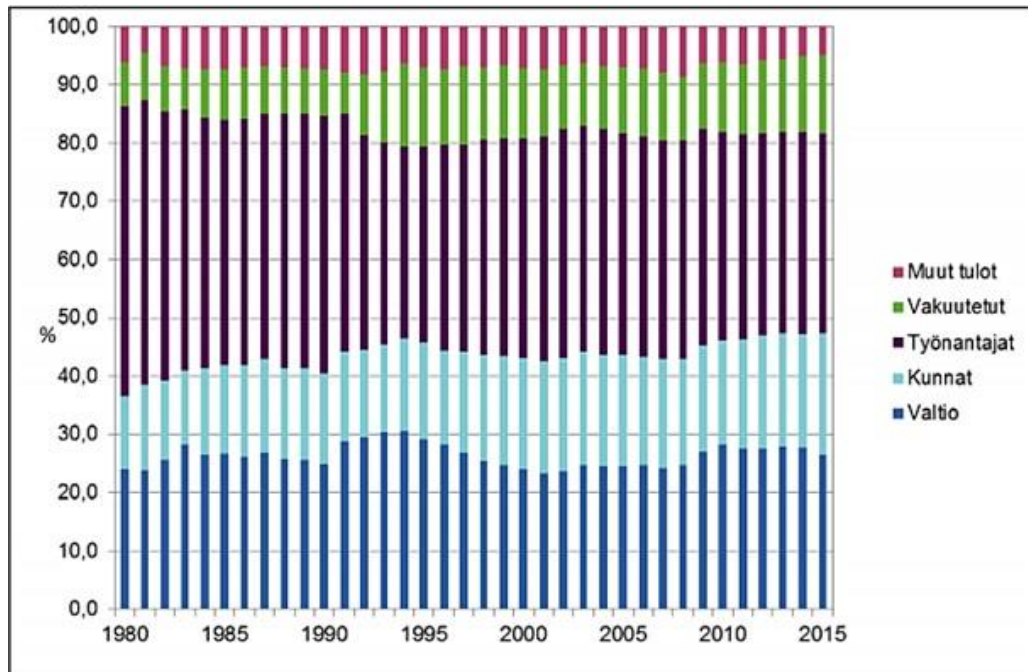
Sosiaalidemokraattista eli pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia edustavat pääasiallisesti pohjoismaat, kuten Suomi, Ruotsi, Norja ja Tanska. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa sosiaalietuudet ja -palvelut ovat luonteeltaan universaaleja, eli ne kattavat kaikki kansalaiset. Sosiaaliturvaetuuksien tasot ovat hyvät myös keskiluokkaan kuuluvien henkilöiden osalta ja kaikki osallistuvat omalta osaltaan niiden kustannuksiin (tulojen uudelleenjakoa). Pohjoismaisessa mallissa korostuu yksilön oikeudet sosiaaliturvaan, jolloin esimerkiksi perhesuhteilla ei ole mallissa yhtä suurta painoarvoa kuin konservatiivis-korporatistisessa mallissa. (Esping-Andersen 1990, 27–28) Pohjoismaista hyvinvointimallia on myös kuvattu hyvin valtiovetoiseksi, jossa julkisen sektorin rooli on erittäin tärkeä kansalaisten sosiaaliturvasta huolehtimisessa. Lisäksi tasa-arvo, alhainen työttömyys, antelias tulonsiirtojärjestelmä sekä etuuksien laaja kattavuus ovat pohjoismaisen mallin tunnusmerkkejä. (Hellsten 2011, 166)

Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa tavoitteena on kaikkien kansalaisten hyvinvoinnin turvaaminen. Laajat lakisääteiset julkiset palvelut ja kattavat tulonsiirtojärjestelmät vähentävät henkilöiden riippuvuutta markkinoista. Tämä mahdollistaa sen, ettei yksilöiden turva heikenny sosiaalisten riskien yhteydessä. Muualla kuin pohjoismaissa universaalit sosiaaliturvajärjestelmät ovat hyvin poikkeuksellisia. Esimerkiksi useissa Euroopan maissa oikeus sosiaaliturvaan perustuu maksettuihin vakuutusmaksuihin ja työskentelyyn. Tämänkaltaisissa sosiaaliturvajärjestelmissä perheenjäsenet ovat oikeutettuja sosiaaliturvaan työssäkäyvän perheenjäsenen vakuutuksen kautta. Tällöin kyse on niin sanotuista johdetuista oikeuksista. (Kari 2011, 9, 16)

Perinteisesti tulonjaon tasoittaminen on ollut keskeinen tavoite pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa, minkä vuoksi markkinoiden aiheuttamaan tulojen sekä varallisuuden jakautumiseen on haluttu puuttua. Tulojen uudelleenjaolla on pyritty varmistamaan, ettei osa kansalaisista jäisi kokonaan ilman toimeentuloa. Tulojen uudelleenjakoa on perusteltu myös erilaisilla arvoihin ja ideologioihin liittyvillä näkökulmilla. Sosiaalidemokraattinen tasa-arvoihanne on vaikuttanut hyvinvointivaltiomallin rakentumiseen, mistä johtuen tasainen tulonjako ja sitä kautta väestön varallisuuserojen kaventuminen on nähty tärkeänä tavoitteena. Julkisesti tuotettujen palveluiden laajuudella sekä erilaisilla tulonsiirtojärjestelmillä on saatu aikaan tuloeroja tasaava vaikutus. Iso osa tulonsiirroista liittyy sosiaalivakuutusjärjestelmiin, jotka turvaavat yksilöitä esimerkiksi työttömyyden ja vanhuuden seurauksena tulleiden tulonmenetysten varalta. Lisäksi peruspalvelut tasaavat tuloeroja, vaikka se ei yleisesti ole niiden päätavoite. (Kiander & Lönnqvist 2002a, 29, 31; 2002b, 19)

Erityisesti pohjoismaille suuri julkinen sektori ja tulonsiirrot ovat tyypillisiä, mistä johtuen myös verotus on korkeaa (Kiander & Lönnqvist 2002b, 3). Suomessa kaikki julkiset sosiaalimenot rahoitetaan pääsääntöisesti veroilla, veronluonteisilla maksuilla, vakuutusmaksuilla, pääomatuloilla ja asiakasmaksuilla. Sosiaaliturvan rahoituksesta vastaavat valtio, kunnat, vakuutetut sekä sosiaaliturvarahastot. Rahoitusosuudet jakautuvat siten, että valtio rahoittaa kaikkia sosiaalimenojen kohderyhmiä, kun taas työnantajat ja vakuutetut rahoittavat lähinnä eläkkeitä sekä sairausvakuutusta. Kunnat rahoittavat suurimmaksi osaksi terveydenhuoltoa sekä lapsiperheiden, vanhusten ja vammaisten palveluja. Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä lisäksi rahastoi maksuja tulevien menojen varalta. (Hiilamo, Niemelä, Pykälä, Riihelä & Vanne 2012, 28–29; Airio 2013, 13) Suomen sosiaaliturvan menot vuonna

2015 olivat noin 66,3 miljardia euroa. Sosiaaliturvamenojen isoin rahoittaja tuolloin oli työnantajat, joiden osuus rahoituksesta oli 34,4 prosenttia. Kuviosta neljä kuitenkin näkyy, että työnantajien sosiaaliturvamenojen maksuosuus on pienentynyt liki yhtäjaksoisesti vuodesta 2003 lähtien. Valtion ja kuntien rahoitusosuus oli sen sijaan yhteensä 47,3 prosenttia. Vakuutettujen rahoitusosuus vuoden 2015 sosiaaliturvamenosta oli 13,3 prosenttia. (Knape & Virtanen 2017, 1, 5)



Kuvio 4 Sosiaaliturvan menojen rahoitus vuosina 1980–2015. (Knape & Virtanen 2017, 5)

Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin haavoittuvuus on herättänyt kuitenkin huolta jo useamman vuosikymmenen ajan. Muun muassa globalisaatio, väestön ikääntyminen ja muutokset valtion taloudessa aiheuttavat haasteita ylläpitää pohjoismaisen hyvinvointimallin ihanteita. 1990-luvun laman aikana tehtyjen leikkausten jälkeen heräsi keskustelua erityisesti tutkijoiden keskuudessa, onko Suomi enää osa pohjoismaisia hyvinvointivaltioita. (Hellsten 2011, 147) Pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia on myös arvosteltu useilla eri perusteilla. Kritiikin perusteluina on käytetty muun muassa sen rahoitukseen liittyviä seikkoja, kuten korkean veroasteen haitallisuutta sekä siitä aiheutuvia suuria kustannuksia. Näiden uskotaan vaikuttavan negatiivisesti valtion kilpailukykyyn kansainvälisillä markkinoilla. Laajan ja kattavan sosiaaliturvajärjestelmän on myös koettu aiheuttavan kielteisiä kannustinvaikutuksia. (Kiander & Lönnqvist 2002a, 10) Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli ei ole kuitenkaan muuttumaton, vaan sitä koskevat käsitykset ja eri pohjoismaissa harjoitetut

hyvinvointipolitiikat ovat muotoutuneet ajan kuluessa. Vanhoista toimintatavoista sekä niitä koskevista linjauksista on välillä luovuttu ja niiden tilalle on syntynyt uusia. (Kautto 2004, 19)

## **2.2 Sosiaaliset riskit ja sosiaalivakuutus Suomessa**

Henkilö kohtaa elämänsä aikana useita erilaisia sosiaalisia riskejä. Kaikki meistä vanhenevat ja altistuvat ajan myötä erilaisille sairauksille. Jotkut saattavat jäädä jopa työkyvyttömiksi ja sitä kautta työttömiksi. Tällaisissa tilanteissa ulkopuolinen apu on useimmiten tarpeen. Apua voivat antaa henkilön lähipiiri sekä kolmannen ja yksityisen sektorin eri toimijat. Monelle kuitenkin merkittävin ja ensisijaisin turva sosiaalisia riskejä vastaan ovat valtion ja kuntien ylläpitämät sosiaaliturvajärjestelmät. (Airio 2013, 8) Sosiaaliturvan eri muodot jaetaan pääsääntöisesti rahallisiin toimeentuloturvaetuksiin sekä sosiaali- ja terveystalouteen (Kangas & Niemelä 2017, 11). Toimeentuloturvalle tarkoitetaan Suomessa lakiin perustuvia rahamääräisiä etuuksia, joiden pääasiallisena tarkoituksena on turvata perheen tai yksityisen ihmisen toimeentuloon liittyviä ongelmia sosiaalisissa riskitilanteissa. Sosiaaliturvan ja -palveluiden yhteisenä piirteenä voidaan pitää sitä, että niiden molempien sisältö rakentuu julkisen vallan yksityiselle henkilölle tai perheelle tarjoamista eduista tai suoritteista, joiden vastaanottamisen edellytyksenä on yksityinen aloite, kuten hakemus. Oikeudellisesta näkökulmasta tällöin kyse on edunsaajien toimista. Toimeentuloturvaa koskeva lainsäädäntö voidaan jakaa sosiaalivakuutukseen ja -avustukseen sekä henkilön viimesijaiseen toimeentuloturvaan. (Huhtanen 2012, 54; 2017, 57–58) Tässä tutkielmassa keskitytään pääsääntöisesti sosiaalivakuutuksen kuvaamiseen.

Sosiaalisen riskin ja sosiaalivakuutuksen käsitteet nivoutuvat tiivistä toisiinsa. Perustuslakiin on kirjattu tärkeimmät sosiaalisiksi riskeiksi ymmärretyt tilanteet. (Huhtanen 2017, 58) Riskit jaetaan vakuuttamisen yhteydessä yleisesti henkilö- ja vahinkoriskeihin. Sosiaalivakuutus koskee pelkästään lainsäädännössä määritellyjä sosiaalisiksi riskeiksi luokiteltuja henkilöriskejä. Näihin lain mukaan kuuluu muun muassa tapaturmaa, sairautta, vanhuutta sekä kuolemaa koskevat sosiaaliset riskit. Näiden riskien toteutuessa sosiaalivakuutuksen tarkoituksena on henkilön toimeentulon turvaaminen tai mahdollisten syntyneiden kustannusten korvaaminen. (Kangas & Niemelä 2017, 18) Merkittävimmät sosiaalisiksi riskeiksi luettavat tilanteet mainitaan perustuslaissa. Sosiaaliturvan tarkemmasta sisällöstä ja

järjestämisestä näissä tilanteissa säädetään sosiaalivakuutusta ja muuta toimeentuloturvaa koskevista etuuslaeissa. Sosiaaliturva on näissä laeissa ulotettu koskemaan myös muutamia muitakin riskitilanteita kuin ainoastaan perustuslaissa mainittuja. Sosiaalivakuutuksen avulla pyritään vaikuttamaan siihen, ettei sosiaalisen riskin realisoituessa yksittäinen henkilö joudu yksin kantamaan siitä aiheutuvia kustannuksia ja toimeentulon menetyksiä. (Huhtanen 2017, 58)

Sosiaalivakuutus on ennalta varautumisen keino sosiaalisten riskien varalta. Se merkitsee henkilöiden velvollisuutta osallistua osaltaan vakuutusmaksujen maksamiseen ja toisaalta heidän oikeutta saada sosiaalisten riskien toteutuessa toimeentuloa turvaavaa etuutta. Sosiaalivakuutus on merkittävä osa lakisääteistä sosiaaliturvaa Suomessa. Vakuutusmaksuja koskevasta maksuvelvollisuudesta sekä etuuksien saamisesta ja mahdollisesta takaisinperinnästä säädetään laissa. (Huhtanen 2017, 59) Sosiaalivakuutus poikkeaa yksityisvakuutuksesta siten, ettei se koske vahinkoriskejä, mutta yksityisvakuutuksella pystytään kuitenkin osittain kattamaan myös sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia riskejä. Yksityisvakuutuksen asema onkin suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä lähinnä sosiaalivakuutusta täydentävä. Sosiaalivakuutus eroaa yksityisvakuutuksesta myös siltä osin, että se pohjautuu lainsäädäntöön sekä julkisen vallan kautta tapahtuvaan ohjaukseen. Sosiaalivakuutus perustuu lisäksi pakollisuuteen, kun taas yksityisvakuutus pohjautuu vakuutuksenottajan ja vakuutuksenantajan väliseen vapaasti solmittavaan sopimukseen. Rajatapauksina voidaan kuitenkin pitää erilaisia lainsäädännölliseen pakkoon perustuvia yksilöllisiä vakuutuksia tai tilejä. (Kangas & Niemelä 2017, 20)

Sosiaalivakuutuksen voi sen sisällön osalta jakaa kahteen osaan: kansanvakuutukseen sekä ansioperusteiseen vakuutukseen. Kansanvakuutuksella tarkoitetaan erityisesti sosiaalivakuutuksen universaaleja etuusjärjestelmiä, jotka kattavat kaikki massa asuvat henkilöt (asumisperusteinen sosiaaliturva). Kansaneläke on etuutena hyvä esimerkki kansanvakuutuksesta, sillä sen piiriin kuuluu koko maassa asuva väestö eikä pelkästään ansiotyötä tekevät henkilöt. Eräitä muita kansanvakuutuksen etuuksia ovat muun muassa työttömyyden perusturva sekä sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahat. Kansanvakuutuksen peruspiirteisiin kuuluvat myös etuuksien tasasuuruisuus, niiden rahoittaminen verovaroilla sekä niiden syyperusteisuus. Syyperusteisuudella viitataan etuuden saamisen edellytyksiin, jotka on sidottu lainsäädännössä määriteltyihin sosiaalisiin riskitilanteisiin, kuten työttömyys ja vanhuus. Etuuksien tasasuuruisuus erottaa ne ansioperusteisesta vakuutuksesta, mutta



kuitenkin osa etuuksista on tarveperusteisia. Tällaisissa tilanteissa henkilön omat tulot tai esimerkiksi hänen perheenjäsenen tulot voivat vaikuttaa etuuksien suuruuteen tai jopa saamisen edellytyksiin. Ansioperusteiset etuudet rahoitetaan lähinnä pakollisin vakuutusmaksuin, joiden maksamiseen osallistuvat työnantajat, työntekijät sekä yrittäjät. Ansioperusteiset etuudet henkilö ansaitsee ansiotyötä tekemällä. Tämä heijastuu esimerkiksi ansioperusteiseen vakuutukseen kuuluvaan työeläkkeeseen, sillä sen suuruus muodostuu henkilön ansiotulojen mukaisesti, jotka henkilö on tiettyyn ikävuoteen mennessä saavuttanut. (Huhtanen 2017, 59–61)

## **2.3 Asumis- ja työskentelyperusteinen sosiaaliturva**

Suomessa asumisperusteisen sosiaaliturvan ensisijainen tarkoitus on taata perus- ja vähimmäisturva kaikille maassa vakinaisesti asuville henkilöille. Asumiseen perustuva sosiaaliturva edustaa pohjoismaista hyvinvointivaltion ihannetta, jossa kaikkien kansalaisten hyvinvointi pyritään turvaamaan koko heidän elinkaarensa ajan. Koska henkilön oikeus sosiaaliturvaetuuksiin Suomessa pohjautuu asumiseen, on se myös määritelty tarkemmin kansallisessa lainsäädännössä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, 11–12) Kun henkilö muuttaa ulkomailta Suomeen, Kela tekee päätöksen siitä, kuuluuko henkilö Suomen sosiaaliturvan piiriin eli onko hänellä oikeus Kelan myöntämiin sosiaaliturvaetuuksiin ([www.kela.fi](http://www.kela.fi) 2016). Oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan Suomeen muuttavan henkilön on haettava Kelalta, joka antaa vakuuttamispäätöksen (Kiuru 2014, 4). Kelan tehdessä arviointia ulkomailta muuttavan henkilön muuton vakinaisuudesta, ottaa se huomioon henkilön kokonaistilanteen. Arviointiin vaikuttaa esimerkiksi palaako henkilö ulkomailta takaisin Suomeen asumaan, onko hänellä työsopimus Suomessa tehtävää työtä varten tai onko henkilö avioliitossa tai muussa läheisessä perhesuhteessa sellaisen henkilön kanssa, joka asuu vakinaisesti Suomessa. (Kelan muutto Suomeen tai Suomesta ulkomaille -esite 2017, 3) Kelan hoitamaan asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluvat kansaneläke, sairausvakuutus, vammaistuki, päiväraha, työmarkkinatuki, suurin osa kuntoutuksesta, äitiysavustus, lapsilisä, lapsen hoitotuki, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, perhe-eläke, yleinen asumistuki, opintotuki, koulumatkatuki sekä yksityinen terveyden- ja sairaanhoito. Kuntien järjestämä julkinen terveyden- ja sairaanhoito ja sosiaalihuolto kuuluvat lisäksi asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, 11) Vuoden 2017 alusta perustoimeentulotuki siirtyi koko maassa kunnilta Kelan tehtäväksi.

Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (30.12.1993/1573) toimii Kelan ohjenuorana, kun se ratkaisee, onko ulkomaalainen henkilö oikeutettu Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan lain 3§:n mukaisesti Suomessa vakinaisesti asuvaan henkilöön, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee täällä. Suomeen muuttava ulkomaan kansalainen voi päästä Suomen sosiaaliturvan piiriin, jos hänen oleskelunsa, asumisensa ja työskentelynsä on luvallista ja hänellä on vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa (30.12.1993/1573, 3 c §). Lain mukaan myös pakolaisen tai oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella saaneen henkilön oletetaan muuttavan Suomeen vakinaisesti. Kuitenkaan turvapaikanhakijan ei lain mukaan katsota asuvan Suomessa vakinaisesti, ennen kuin hänen turvapaikkahakemuksensa on annettu myönteinen päätös. Lähtökohtana on siten tosiasiallinen asuminen sekä henkilön ensisijainen jatkuva oleskelu Suomessa. Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan jo muuttohetkestä lähtien Suomeen muuttavaan henkilöön, jos hänen tulkitaan muuttavan Suomeen vakinaisesti. (30.12.1993/1573, 3 a §) Kela maksaa henkilölle tukia pääsääntöisesti siitä päivästä alkaen, kun hän kuuluu Suomen sosiaaliturvan piiriin (Kelan muutto Suomeen tai Suomesta ulkomaille -esite 2017, 7).

Tiettyjä etuuksia myönnettäessä saatetaan maassa asumiselle asettaa lisävaatimuksia, jotka liittyvät esimerkiksi asumisen ajalliseen keston (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, 11). Näitä Kelan myöntämiä etuuksia ovat muun muassa Kelan maksama työttömyysturvan peruspäiväraha, vanhemmuuden perusteella maksettavat päivärahat, Kelan eläkkeet ja yli 16-vuotiaiden vammaistuet. Lisäksi Kela huomioi henkilön vakuutuskaudet toisessa EU- tai Eta-maassa tai Sveitsissä, tiettyjä etuuksia myöntäessään. (Kelan muutto Suomeen tai Suomesta ulkomaille -esite 2017, 7) Pääsääntöisesti oikeus laajaan sosiaaliturvaan on kaikilla Suomessa asuvilla henkilöillä. Oikeus koskee lähes jokaista sosiaaliturvan alaa, poikkeuksina työtapaturma- ja ammattitautivakuutus, joiden piiriin pääsyn edellytyksenä on työskentely. Asumisperusteisen sosiaaliturvan lisäksi Suomessa tarjotaan sosiaalipalvelut ja -huolto maassa asuville. (Kari 2011, 15)

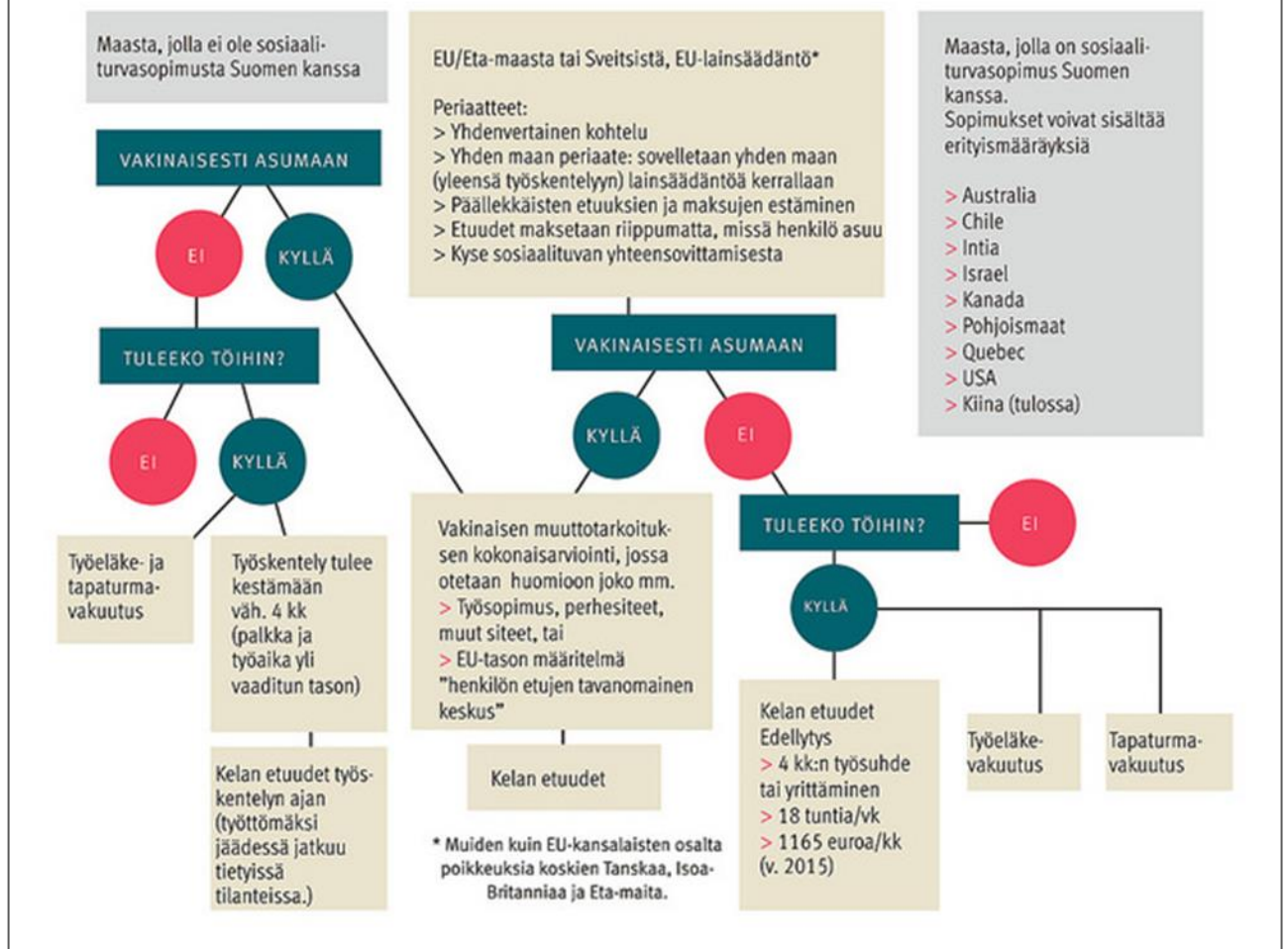
Henkilön oikeus sosiaaliturvaan ja eri etuuksiin Suomessa voi siis maassa asumisen sijasta perustua myös työskentelyyn. Vaikka henkilö ei muuttaisi Suomeen vakinaisesti, voi hän kuitenkin olla oikeutettu Suomen sosiaaliturvaan työskentelyn perusteella. Tällöin sosiaaliturvaan vaikuttaa työskentelyn kesto sekä mistä maasta henkilö muuttaa Suomeen. Jos

ulkomaalainen henkilö tulee esimerkiksi alle neljäksi kuukaudeksi töihin Suomeen, hänellä on joissakin tapauksissa oikeus julkiseen terveydenhuoltoon. Jos ulkomailta tulevan henkilön työsuhteen kesto on vähintään neljä kuukautta, voi hän kuulua Suomen sosiaaliturvan piiriin heti työskentelyn alusta alkaen. Tällöin ehtona kuitenkin on, että henkilön työaika ja palkka noudattavat ennalta asetettua vähimmäistasoa, kuten esimerkiksi alan työehtosopimusta. (Kelan muutto Suomeen tai Suomesta ulkomaille -esite 2017, 3) EU:n lainsäädäntö vaikuttaa omalta osaltaan jäsenvaltioiden kansalaisten sosiaaliturvaan Euroopan unionin alueella. Sosiaaliturvalainsäädäntöön Euroopan unionissa pureudutaan tarkemmin seuraavassa teorialuvussa. Kuviosta viisi näkee tarkemmin, miten ulkomailta Suomeen muuttavan henkilön polku Suomen sosiaaliturvan piiriin eri tilanteissa etenee.

Asumisperusteista sosiaaliturvajärjestelmää Suomessa täydentävät lisäksi muut työskentelyyn pohjautuvat järjestelmät, kuten työttömyyskassajärjestelmä, työeläkkeet sekä työtapaturma- ja ammattitautijärjestelmä (Kari 2011, 15–16). Näistä Suomessa vastaavat eri työttömyyskassat sekä yksityiset vakuutusyhtiöt (Kelan muutto Suomeen tai Suomesta ulkomaille -esite 2017, 5). Huomionarvoista on myös se, että työssäkävijöillä on korkeampi sairaus- ja äitiyspäiväraha kuin henkilöillä, joilla ei ole ansiotuloja (Kari 2011, 15–16).

Jos henkilö muuttaa Suomeen tilapäisesti, hän ei yleensä ole oikeutettu sosiaaliturvaan Suomessa. Esimerkiksi opiskelijan katsotaan olevan Suomessa vain tilapäisesti, jos opiskelu on ainoa syy maassa oleskelemiseen. Jos opiskelun lisäksi henkilön maassa oleskelulle löytyy muitakin syitä, kuten työskenteleminen, voi henkilö kuulua tietyin edellytyksin Suomen sosiaaliturvan piiriin. Henkilölle ei voida silti yleensä myöntää opintotukea. (Kelan muutto suomeen tai suomesta ulkomaille -esite 2017, 3, 6)

# Suomeen muutto



Kuvio 5 Suomeen muuttavan ulkomaalaisen henkilön polut Suomen sosiaaliturvan piiriin.  
([www.sosiaalivakuutus.fi](http://www.sosiaalivakuutus.fi) 2017)

### **3 MAAHANMUUTTAJIA KOSKEVAT LAIT JA SOPIMUKSET SUOMESSA**

Kansainvälinen liikkuvuus ja maahanmuutto eri muodoissaan lisääntyy jatkuvasti, joten tarve suunnitelmalliselle ja ennakoivalle maahanmuuttopolitiikalle kasvaa. Vaikka tarkoituksena on sujuvoittaa liikkuvuutta ja samalla edistää henkilöiden kotoutumista Suomeen, on maahanmuutto kuitenkin pyritty pitämään mahdollisimman hallittuna. (Sisäministeriö 2015, 10) Julkisen sektorin toimijoiden ja viranomaisten tehtävä on hyvin keskinen ulkomailta Suomeen muuttavien henkilöiden kansalaistaitojen ja työelämävalmiuksien kehittämisessä sekä suomalaisen yhteiskuntaan integroitumisessa. Suomessa monet eri hallinnonalat hoitavat ulkomaalaisten maahantuloon ja kotoutumiseen liittyviä asioita. (Pitkänen 2006, 26) Maahanmuuttopolitiikan onnistuminen Suomessa riippuu hyvin paljon meistä itsestämme, mutta myös kehityksestä muualla maailmassa, erityisesti Euroopan unionin alueella (Sisäasiainministeriö 2013, 9).

#### **3.1 Maahanmuuttopolitiikka Suomessa**

Nyky aikaisten valtioiden peruspiirteinä voidaan pitää ulkovaltojen tunnustamia rajoja, sekä valtioiden oikeutta säännellä ja valvoa niiden rajojen kautta kulkevaa liikennettä. Valtiot ovat ajan kuluessa pyrkineet vaikuttamaan molemmin suuntaiseen muuttoliikkeeseen erilaisten poliittisten ja hallinnollisten toimenpiteiden kautta. Maahanmuuttopolitiikkaa on siis harjoitettu yhtä kauan kuin on ollut olemassa täysivaltaisia valtioita. Henkilöiden maahantuloa koskevasta maahanmuuttopolitiikasta voidaan erottaa maahanmuuttajapolitiikka eli kaikki ne hallinnolliset ja poliittiset toimenpiteet, jotka koskevat niitä maahanmuuttajia, joille on jo myönnetty oleskeluoikeus. Valtioiden tietoisesti suunnittelemat maahanmuuttajapolitiikat ovat vielä suhteellisen uusi ilmiö, mutta tärkeimpiä niistä on integraatiopolitiikka eli kotouttamispolitiikka. Kotouttamispolitiikan tarkoituksena on edistää julkisen vallan toimenpiteiden kautta maahanmuuttajien edellytyksiä löytää oma paikkansa uudessa asuinmaassa. (Saukkonen 2013, 81, 83)

Suomessa maahanmuuton lainsäädännön kehitystyö perustuu Suomen hallituksen linjaamiin tavoitteisiin, EU:n lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. Tärkeimpiä kansainvälisiä sopimuksia ovat muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimus,

kidutuksen vastainen yleissopimus, lapsen oikeuksien sopimus ja Geneven pakolaissopimus. (www.sisaministerio.fi 2016a) Valtioneuvoston tehtävänä on ohjata maahanmuuttopolitiikkaa -ja hallintoa Suomessa hallitusohjelmaan linjattujen tavoitteiden ja valtioneuvoston hyväksymien periaatepäätösten mukaisesti. Hallitus pyrkii edistämään hallitusohjelman mukaisesti työllisyyttä ja julkistaloutta vahvistavaa sekä Suomen kansainvälistymistä edistävää työperusteista maahanmuuttoa. Valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu lisäksi vastata EU-asioihin liittyvästä yleisestä koordinoinnista. Hallitusohjelman mukaisesti Suomen tulee olla hyvin aktiivinen Euroopan unionin tasolla maahanmuuttoon liittyvien asioiden käsittelyssä ja kantaa myös vastuuta maahanmuuttokriisin helpottamiseksi. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2016, 8)

Suomessa sisäministeriön tehtävänä on vastata maahanmuuttopolitiikan sekä maahanmuuttoa ja kansalaisuutta koskevan lainsäädännön valmistelusta. Sisäministeriön työtehtäviin kuuluu toimia Suomen edustajana maahanmuuttoasioissa Euroopan unionissa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Ministeriö pitää huolen maahanmuuttoasioihin liittyvän toiminnan yhteensovittamisesta eri hallinnonalojen välillä. Maahanmuuttoviraston tulohjaaminen sekä maahanmuuttohallinnon ohjaaminen ja kehittäminen ovat sisäministeriön vastuulla. Sisäministeriö lisäksi kantaa vastuun hallinnonalan laillisuusvalvonnan järjestämisestä. (www.sisaministerio.fi 2016b) Sisäministeriössä toimii maahanmuuton tilannekuvan asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on johtaa Suomessa turvapaikanhakijoiden määrän nopeasta kasvusta seurannutta tilannetta. Asiantuntijaryhmä toimii tiiviissä yhteistyössä myös muiden ministeriöiden kanssa. Sen tehtäviin kuuluu ylläpitää reaaliaikaista tilannekuvaa maahanmuuton kokonaisuudesta, sopia mahdollisista toimenpiteistä sekä johtamisjärjestelyistä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Asiantuntijaryhmässä on sisäministeriön lisäksi edustajat muun muassa Rajavartiolaitoksesta, Maahanmuuttovirastosta, ulkoasiainministeriöstä ja Poliisihallituksesta. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2016, 8) Kansallisesti maahanmuuttopolitiikka liittyy sisäministeriön hallinnoimien toimien lisäksi myös muihin politiikan sektoreihin, erityisesti työvoima-, sosiaali- ja terveys-, koulutus- ja kielipolitiikkaan. Valtakunnalliset uudistukset vaikuttavat myös maahanmuuttopolitiikkaan. (Sisäasiainministeriö 2013, 8)

Sisäministeriön alaisuudessa toimii Maahanmuuttovirasto. Sen tehtävänä on käsitellä turvapaikkahakemukset, myöntää ensimmäiset oleskeluluvat, päättää käännästämisestä ja karkottamisesta, vastata kansalaisuushakemusten käsittelystä ja muukalaispassien

myöntämisestä sekä ohjata vastaanottokeskusten toimintaa. (www.sisaministerio.fi 2017b) Maahanmuuttoviraston ohjauksessa on vastaanottokeskuksia sekä säilöönottoyksiköitä, jotka vastaavat turvapaikanhakijoiden majoittamisesta ja vastaanottamisesta Suomessa (Euroopan muuttoliikeverkosto 2016, 8). Vastaanottojärjestelmän tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden toimeentulo sekä huolenpito niin kauan, että he saavat tiedon hakemuksensa ratkaisemisesta (Sisäministeriö 2015, 46). Turvapaikanhakijat, jotka ovat majoitettu vastaanottokeskuksiin saavat liikkua Suomessa vapaasti. Jos turvapaikanhakijan henkilöllisyydestä tai saapumisreitistä Suomeen syntyy epäselvyyksiä, voidaan hänet sijoittaa säilöönottoyksikköön asian selvittämisen ajaksi. Säilöönottoyksiköt ovat vastaanottokeskuksista poiketen suljettuja, joten niiden alueelta turvapaikanhakijan ei ole mahdollista poistua. (Maahanmuuttovirasto 2017) Suomessa hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus käsittelevät Maahanmuuttoviraston hakemuspäätöksistä tehdyt valitukset (Euroopan muuttoliikeverkosto 2016, 9).

Poliisin tehtäviin kuuluu valvoa ulkomaalaislain noudattamista sekä ottaa vastaan ulkomaalaisten lupahakemuksia. Poliisi vastaa myös maastapoistamispäätösten tiedoksiannosta ja toimeenpanee mahdolliset karkotukset ja käännytyspäätökset. Rajavartiolaitoksen tehtävänä on valvoa sekä maahantuloa että maasta poistumista. Rajavartiolaitos tarkastaa henkilöiden passit ja tarvittaessa tekee myös viisumipäätöksiä rajalla. (www.sisaministerio.fi 2017b) Poliisi ja Rajavartiolaitos tekivät paljon yhteistyötä pakolaiskriisin aikana selvittäessään turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyksiä ja matkareittejä Suomeen. Suomessa ulkoasiainministeriö vastaa lyhytaikaisiin maahantulolupiin eli viisumeihin liittyvästä politiikasta. Viisumeita myöntävät ja kansalaisuusilmoituksia sekä oleskelulupahakemuksia vastaanottavat Suomen ulkomaan edustustot ympäri maailmaa. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2016, 8) Lisäksi Suomen ulkomaan edustustot osallistuvat laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaan yhdessä muiden viranomaisten kanssa (Sisäministeriö 2015, 31).

Maahanmuuttajien kotouttaminen kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön vastuualueelle. Yhteistyössä sisäministeriön kanssa työ- ja elinkeinoministeriö pyrkii kehittämään ja seuraamaan työvoiman maahanmuuton rakennetta. (www.sisaministerio.fi 2017b) Työ- ja elinkeinoministeriössä on lisäksi Kotouttamisen osaamiskeskus, jonka tehtävänä on rakentaa yhteistyöverkostoja eri toimijoiden välille, jotka työskentelevät kotouttamiseen liittyvien asioiden parissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) kuuluvat työ-

ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan, ja niiden tehtäviin kuuluu hoitaa muun muassa maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyviä tehtäviä alueellisesti. TE-toimistoissa työlupayksiköt hoitavat ulkomaalaisten työntekijöiden oleskelulupahakemuksiin tehtävät osapäätökset. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2016, 8–9)

Maahanmuuttajien koulutusta kehittää eri koulutusasteilla opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetusministeriön tehtäviin kuuluvat lisäksi maahanmuuttajien uskontoa, kulttuuria, liikuntaa ja nuorisotyötä koskevat asiat. Maahanmuuttajien koulutukseen liittyvistä asioista ja ulkomaalaisten tutkintojen tunnustamisesta vastaa opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuudessa toimiva Opetushallitus. (www.sisaministerio.fi 2017b)

Maahanmuuttajien terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä kysymyksiä Suomessa hoitaa sosiaali- ja terveysministeriö. Maahanmuuttajien toimeentuloon liittyvät asiat kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänkuvaan. (www.sisaministerio.fi 2017b) Sosiaali- ja terveysministeriö pyrkii kehittämään suomalaisia sosiaali- ja terveyspalveluja siten, että niiden toiminnassa huomioitaisiin myös maahanmuuttaja-asiakkaiden tarpeet. Tällaisella toiminnalla pyritään edistämään ja tukemaan maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2016, 9)

Suomalaisten kuntien tehtäviin kuuluu tarjota kunnan peruspalvelut niille maahanmuuttajille, jotka asuvat vakituisesti kunnassa. Maahanmuuttajille kuuluu samat peruspalvelut kuin muillekin kunnassa vakituisesti asuville henkilöille. Kunnat päättävät kiintiöpakolaisten ja oleskeluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta omaan kuntaansa itsenäisesti. (www.sisaministerio.fi 2017b) Monet kunnat ovat laatineet kotouttamisohjelman, jossa ne määrittelevät tarkemmin maahanmuuttajien kotouttamisen periaatteet. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2016, 9). Myös kansalaisjärjestöillä on tärkeä rooli maahanmuuttajien kotouttamisessa sekä neuvonnan ja palveluiden tuottamisessa heidän tarpeisiinsa. Maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä ja lainvalmistelussa hyödynnetään paljon kansalaisjärjestöiltä löytyvää asiantuntemusta. (www.sisaministerio.fi 2017b)

Suomessa kotouttamispolitiikkaa kuvaa sen monialaisuus, joka vaatii onnistuakseen tiivistä yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä. Yhteistyö on tärkeää niin valtakunnallisella, seudullisella kuin paikallisellakin tasolla. Kansainvälisen liikkuvuuden ja maahanmuuton lisääntyminen edellyttää sekä kotouttamistoimenpiteiden saatavuuden varmistamista että



peruspalveluiden soveltumista maahanmuuttaja-asiakkaille. Maahanmuuttajien parissa työskentelevien henkilöiden osaaminen ja heidän kykynsä tunnistaa maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelutarpeet ovat tärkeässä roolissa kotoutumisprosessin sujuvassa etenemisessä. Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan onnistumisen edellytyksenä on se, että Suomeen tulevat maahanmuuttajat kokevat olevansa yhdenvertaisessa asemassa ja tervetulleita suomalaisen yhteiskunnan uusiksi jäseniksi. Vallitsevalla asenneilmapiirillä maahanmuuttajia kohtaan on suuri merkitys sen osalta kuinka sujuvasti he pystyvät asettautumaan uuteen kotimaahansa. Asenneilmapiiriin voidaan vaikuttaa muun muassa tukemalla eri väestöryhmien välistä vuoropuhelua ja sitä kautta edistää hyviä etnisiä suhteita. (Sisäministeriö 2015, 10, 65) Suomessa myös lainsäädännön keinoin voidaan vaikuttaa yhdenvertaisen sekä tasa-arvoisen kohtelun turvaamiseen.

### **3.2 Maahanmuuttoa koskeva keskeinen lainsäädäntö ja sopimukset**

Valtioita ei ole enää useinkaan yksinkertaista jakaa maastamuuttomaihin, kauttakulkumaihin ja maahanmuuttomaihin, sillä monet maat ovat näitä kaikkia samanaikaisesti (Martikainen ym. 2013, 13). Tämän kehityksen seurauksena muuttoliikkeiden oikeudellinen hallinta vaatii kansallisia, alueellisia ja globaaleja ratkaisuja, kuten yhtenäistä lainsäädäntöä ja sopimuksia. Kansainvälisen oikeuden lähtökohtana on valtioiden itsemääräämisoikeus, jonka nojalla valtio päättää itsenäisesti muun muassa maahantulon ja maahanmuuton edellytyksistä. Tähän liittyy kuitenkin useita poikkeuksia, jotka pohjautuvat yleisiin ihmisoikeusperiaatteisiin ja valtioiden solmimiin kansainvälisiin sopimuksiin. (Makkonen & Koskeniemi 2013, 56–57, 61)

Suomea velvoittavat sen ratifioimat kansainväliset sopimukset, jotka myös asettavat selkeät raamit Suomen kansallisen maahanmuuttopolitiikan valmistelulle. Suomen toteuttama maahanmuuttopolitiikka ei voi esimerkiksi olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Maahanmuuttopolitiikkaa ja -lainsäädäntöä kehitettäessä on ensin ajateltava ehdotettujen muutosten suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin. (Sisäministeriö 2015, 23) Kansainväliset ihmisoikeussopimukset muodostavat vähimmäistason kaikkien ihmisten oikeuksille sopimusvaltioissa. Sopimuksissa turvatut oikeudet koskettavat kaikkia valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevia henkilöitä, kuten maahanmuuttajia. Sopimuksissa turvatut oikeudet koskettavat lähtökohtaisesti lisäksi maassa ilman laillista oikeutta oleskelevia henkilöitä. Näillä henkilöillä ei kuitenkaan ole yleisesti kaikkia niitä oikeuksia ja

etuja, joihin maan kansalaisilla ja maassa laillisesti oleskelevilla on mahdollisuus. (Makkonen & Koskeniemi 2013, 64)

YK on jäsenmäärältään isoin kansainvälisiä muuttoliikkeitä ja siirtolaisuutta käsittelevä kansainvälinen järjestö. Kansainvälisiin muuttoliikkeisiin liittyviä kysymyksiä käsitellään muun muassa YK:n yleiskokouksessa säännöllisesti, jolla on myös merkitystä yleismaailmallisen ihmisoikeusnormiston kehittämisessä. Useat kansainvälistä muuttoliikettä koskevista kansainvälisistä normeista liittyvät henkilöiden pakolaisasemaan ja suojelun tarpeeseen. Tärkeimpiä näistä sopimuksista ovat YK:n pakolaissopimus (1951), joka on pakolaisten oikeusasemaa käsittelevä yleissopimus sekä sen lisäpöytäkirja (1967), Euroopan ihmisoikeussopimus (1950), YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (1989) ja YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (1984). Lisäksi ihmisoikeuksien yleismaalliseen julistukseen (1948) ja EU:n perusoikeuskirjaan (2000) on kirjattu henkilöiden oikeus hakea suojaa. (Makkonen & Koskeniemi 2013, 58, 61)

Työvoiman liikkuvuuteen liittyvät kansainväliset sopimukset ja normit muodostavat lisäksi toisen merkittävän kokonaisuuden. YK:n siirtotyöntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia koskeva yleissopimus (1990) on kansainvälisistä sopimuksista tärkeimpiä. Kuitenkin sen painoarvoa heikentää, ettei useat merkittävimmistä muuttoliikkeiden kohdemaista ole allekirjoittaneet sopimusta. Näihin maihin kuuluvat muun muassa kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot. Euroopan unionin alueella työvoiman liikkuvuutta käsittelevät normit ja säädökset koskevat pääsääntöisesti vain sen jäsenvaltioiden kansalaisia. Esimerkiksi vuonna 1985 allekirjoitettu Schengenin sopimus on helpottanut henkilöiden vapaata liikkumista Euroopan unionin alueella. Schengenin sopimuksen sisältö tuli osaksi Euroopan unionin säännöstöä vuonna 1999. Suomi aloitti säännöstön soveltamisen vuonna 2001, jolloin muun muassa rajatarkastukset Schengen-alueen sisällä poistettiin. Myös niin sanottu vapaan liikkuvuuden direktiivi 2004/38/EY on yksinkertaistanut Euroopan unionin jäsenmaiden kansalaisten ja heidän perheidensä oikeutta liikkua ja oleskella unionin alueella. Suurin osa maahanmuuttoa koskevista lainsäädäntöohjeista Euroopan unionissa onkin direktiivejä, jotka myös jättävät hieman liikkumavaraa jäsenvaltiolle kansallisella tasolla. Euroopan unioni korostaa maahanmuuttopolitiikassaan jäsenmaiden välistä vastuun jakamista sekä solidaarisuutta. (Makkonen & Koskeniemi 2013, 62, 67, 69; Direktiivi 2004/38/EY) Myös Suomen toteuttamaan maahanmuuttopolitiikkaan vaikuttaa voimakkaasti EU-politiikka ja

lainsäädäntö (Sisäministeriö 2015, 23). Euroopan unionissa ja myös kansallisella tasolla hyväksyttiin vuoden 2016 aikana monia maahanmuuttoon liittyviä lainsäädäntöuudistuksia. Lainsäädäntömuutoksien tarkoituksena on edistää työvoiman maahanmuuttoa ja helpottaa maahanmuuton hallittavuutta. (Sisäministeriö 2017, 19)

Keskeisiä kansallisia lakeja maahanmuuton ja maahanmuuttajien oikeuksien näkökulmasta ovat ulkomaalaislaki (301/2004), laki kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta (746/2011), kansalaisuuslaki (359/2003), laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) ja yhdenvertaisuuslaki (1325/2014). Useat eri viranomaiset päättävät ja hoitavat näihin lakeihin liittyvistä asioista. (Makkonen & Koskeniemi 2013, 71) Ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetään muun muassa ulkomaalaisen henkilön maahantuloon, maastalähtöön sekä työntekoon ja oleskeluun liittyvistä asioista. Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta säädetään kuitenkin siitä erillisessä laissa. Laki kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta (746/2011) sisältää säännöksiä koskien esimerkiksi viranomaisten tehtäviä, vastaanottopalveluiden järjestämistä ja vastaanoton kustannusten korvaamista. Lisäksi lain tavoitteena on turvata kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden toimeentulo ja tarvittava huolenpito. (Makkonen & Koskeniemi 2013, 75) Kansalaisuuslaissa (259/2003) säädetään muun muassa niistä edellytyksistä, joiden nojalla henkilö voi saada, säilyttää tai menettää Suomen kansalaisuuden. Maahanmuuttajan näkökulmasta Suomen kansalaisuuden saaminen vaikuttaa merkittävästi hänen oikeudelliseen asemaansa. Lain kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) tarkoituksena on sen sijaan tukea ja edistää maahanmuuttajan kotoutumista ja mahdollisuuksia osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi sen tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä vahvistaa myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. Maahanmuuttajien oikeuksien kannalta myös yhdenvertaisuuslaki on hyvin merkittävä. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) perimmäisenä tarkoituksena on ehkäistä syrjintää muun muassa etnisen, kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen tai uskonnon perusteella sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Lisäksi yhdenvertaisuuslaissa veloitetaan viranomaisia edistämään kaikessa toiminnassaan yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista. (Makkonen & Koskeniemi 2013, 77–78)

### **3.3 Vakuutustoiminnan sääntely Euroopan unionissa**

Euroopan unionin oikeus muodostaa itsenäisen oikeusjärjestyksen, joka on voimassa kaikissa unionin jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden eri viranomaiset ovat sitä toiminnassaan velvollisia noudattamaan. (Huhtanen 2017, 69) Myös suomalaista vakuutustoimintaa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä kehitettäessä on Euroopan unionilla hyvin merkittävä asema. Unionin oikeus heijastuu oikeusjärjestykseen Suomessa, sillä se tulee huomioida kansallisessa lainvalmistelussa. Suomessa kansallista oikeusjärjestystä ja viranomaisia velvoittavat perussopimusten ja säädösten lisäksi myös muut unionin oikeuden lähteet. Unionin oikeuslähteitä ovat muun muassa sen asettamat oikeusperiaatteet sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. (Rantala & Kivisaari 2014, 125)

Jukka Rantalan ja Esko Kivisaaren (2014, 125) mukaan Euroopan unioni perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn ns. Lissabonin sopimuksen (SopS 67/2009) voimaantulon jälkeen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT). Lissabonin sopimuksella asetetaan raamit viralliselle lainsäädäntömenettelylle komission, Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden välille. Ennen virallista prosessia on yleensä useita vuosia vievä epävirallinen valmistelu, jonka tarkoituksena on muodostaa sääntelyehdotuksen sisältö.

#### **3.3.1 Toimielimet**

Euroopan komissiolla on tärkeä rooli yhteisön lainsäädäntöä kehitettäessä, koska sillä on lähestulkoon yksinomainen oikeus tehdä aloitteita (Rantala & Kivisaari 2014, 12). Ennen lakialoitteiden tekemistä komissio arvioi niiden sosiaaliset, taloudelliset sekä ympäristöön liittyvät vaikutukset. Mahdollisista toimenpiteistä aiheutuvat haitat ja hyödyt selvitetään laatimalla niistä vaikutustenarviointeja. Euroopan komissio kuulee lakiehdotusta laatiessaan myös eri sidosryhmiä, kuten kansalaisjärjestöjä, eri tuotannonalojen ja kansalaisyhteiskunnan edustajia sekä paikallisia viranomaisia. Tällä keinoin komissio pystyy varmistamaan, että suunnitellut lakiehdotukset vastaavat niiden ryhmien tarpeita, joihin niillä on eniten vaikutusta. (www.europa.eu 2017) Komissio voi tehdä lainsäädäntöä koskevan ehdotelman joko direktiivin, asetuksen tai päätöksen muodossa. Komissiolle kuuluu lisäksi säädetyn

sääntelyn seuranta sekä valvonta koskien erityisesti niiden täytäntöönpanoa. Komissio voi myös saada itselleen säädösvaltaa Euroopan parlamentilta ja neuvostolta. (Rantala & Kivisaari 2014, 125)

Euroopan neuvoston päätehtävä on lainsäädännön antaminen, jonka se tekee yhteispäätösmenettelyssä parlamentin kanssa. Neuvoston jäsenet edustavat jäsenvaltioiden hallituksia. Neuvosto on kokonaisuus, jossa unionin jäsenvaltioiden ministerit kokoontuvat vaihtelevissa kokoonpanoissa käsiteltävän aihepiirin mukaan. (Rantala & Kivisaari 2014, 126)

Euroopan parlamentilla on poliittinen EU-lainsäädännön aloiteoikeus ja sillä on mahdollisuus pyytää komissiota tekemään lainsäädäntöehdotuksen neuvostolle. Nykyisin parlamentti työstää myös taustamateriaalia ja tietoa poliittisten lainsäädäntöaloitteiden pohjaksi. Parlamentti toimii siis tiiviissä yhteistyössä komission kanssa. Euroopan unionin lainsäädäntöä hyväksyttäessä parlamentilla on pääsääntöisesti samanvertainen asema neuvoston kanssa. Sääntely hyväksytään yhteispäätösmenettelyssä. Tämä merkitsee sitä, että neuvoston päätös muuttuu kaikkia jäsenvaltioita sitovaksi laiksi vain, mikäli parlamentti myös hyväksyy sen. Tarpeen vaatiessa voidaan parlamentin, neuvoston ja komission kesken käydä sovintoneuvottelut säädöksen antamisesta. (Rantala & Kivisaari 2014, 126)

### **3.3.2 EU:n lainsäädäntötoiminnan välineet**

Euroopan unionin lainsäädäntötoiminnan pääasialliset välineet ovat asetukset, direktiivit sekä päätökset, joista säädetään SEUT:n 288 artiklassa. Asetus on merkittävin väline Euroopan unionin lainsäädännössä. Asetuksella tarkoitetaan sellaisenaan jäsenvaltioissa noudatettavaa oikeutta. Asetus on hyvin toimiva keino antaa yhtenäistä sääntelyä, sillä sitä ei hyväksytä erikseen kansallisesti. Asetusta ei myöskään saateta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kansallinen lainsäädäntö ei voi olla yhteen sopimaton Euroopan unionin asetuksen kanssa. Direktiivien avulla pyritään kehittämään, yhdenmukaistamaan ja lähentämään jäsenvaltioiden kansallisia lainsäädäntöjä toisiinsa. Direktiivi edellyttää jäsenvaltion muokkaamaan kansallisen lainsäädäntönsä sisällöltään sen asettamien päämäärien mukaisesti. Direktiivit voivat sisältää vähimmäisvaatimuksia jäsenvaltioille, jotka sallivat niiden säilyttää yhteiskunnan tasoa ylempiä normeja. Toisaalta joissakin tilanteissa direktiivit eivät salli poiketa niiden sisällöstä. Päätöksen muodossa voidaan myös antaa yleisiä määräyksiä.

Yleensä päätöksiä hyödynnetään silloin, kun direktiivillä tai asetuksella säädettyä asiaa täytyy täydentää tarkemmilla määräyksillä. Kuitenkin vakuutustoimialalla päätösten antaminen on ollut hyvin harvinaislaatuista. (Rantala & Kivisaari 2014, 127)

### **3.3.3 Sosiaaliturvalainsäädäntö EU:ssa**

Euroopan unionissa sosiaalipoliittikkaa koskeva toimivalta kuuluu pääsääntöisesti sen jäsenvaltioille. Euroopan unionilla ei ole omia sosiaalipoliittisia etuusjärjestelmiä tai jäsenvaltioiden kansallisista järjestelmistä riippumatonta sosiaalipoliittikkaa. Euroopan unionin perussopimuksen määräykset vaikuttavat kuitenkin jäsenvaltioiden harjoittamaan sosiaalipoliittikkaan välillisesti tai välittömästi. Sosiaalivakuutuksen näkökulmasta isoin merkitys on niillä Euroopan unionin oikeuden normeilla, jotka käsittelevät sen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen liittyviä asioita. Yhteensovittaminen liittyy saumattomasti jäsenvaltioiden kansalaisille ja erityisesti työntekijöille turvattuun oikeuteen liikkua vapaasti unionin alueella. (Huhtanen 2017, 69–70) Euroopan unionin näkökulmasta sosiaaliturvalainsäädännön nimenomainen tarkoitus on työvoiman vapaan liikkuvuuden edellytysten turvaaminen. Henkilöiden sosiaaliturvaan ei saisi tulla ylimääräisiä häiriöitä hänen siirtyessä työskentelemään jäsenvaltioista toiseen. Esimerkiksi henkilön työn kautta ansaitut etuudet tulee maksaa hänelle myös silloin, kun hän muuttaa Euroopan unionin sisäpuolella. Euroopan unionin sosiaaliturva-asetuksella 883/2004 ja sen täytäntöönpanoasetuksella 987/2009 koordinoidaan jäsenvaltioiden sisällä liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvaa. Sosiaaliturva-asetus koskee sosiaalisten riskien nojalla maksettavia sosiaalietuuksia, kuten työttömyys-, työkyvyttömyys-, vanhuus-, perhe-eläke-, työtapaturma-, ammattitauti- ja sairausetuuksia. Näiden asetusten tarkoituksena ei kuitenkaan ole vaikuttaa jäsenvaltioiden kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien sisältöön, vaan sovittaa ne yhteen siten, että henkilöiden sosiaaliturvaoikeudet turvataan heidän liikkuaessa Euroopan unionin valtioiden välillä. Euroopan unionissa on kuitenkin pyritty asettamaan yhteisiä tavoitteita sosiaaliturvajärjestelmien kehittämiseen liittyen, joiden noudattaminen ei ole juridisesti sitovaa. (Rantala & Kivisaari 2014, 133; Huhtanen 2017, 70–71)

Sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 keskeisenä periaatteena on, että maasta toiseen liikkuvaan henkilöön sovelletaan vain yhden jäsenvaltion lainsäädäntöä kerrallaan. Henkilöön sovelletaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jonka asetus osoittaa sovellettavaksi, riippumatta kansallisen lainsäädännön edellytyksistä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, 28) Tällä

pyritään estämään mahdolliset väliinputoamiset sekä päällekkäisyyksien syntyminen sosiaaliturvajärjestelmien välillä, kun henkilö liikkuu jäsenvaltioista toiseen. Tämä koskee sekä oikeutta etuuden saamiseen että velvollisuutta maksaa vakuutusmaksuja. Liikkumisvapautta käyttävään työntekijään ja hänen perheenjäseniinsä sovelletaan yleensä sen valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä, jossa työskentely tapahtuu. Muissa tilanteissa noudatetaan pääsääntöisesti sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa henkilö virallisesti asuu. (Huhtanen 2017, 71)

Sosiaaliturvan alaan liittyvä lainsäädäntö hyväksytään Euroopan unionissa Lissabonin sopimuksen mukaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Euroopan parlamentti ja neuvosto käyttävät tässä tilanteessa yhdessä niille asetettua lainsäädäntövaltaa. Euroopan komissiossa sosiaaliturvaa käsittelevistä asioista vastaa työllisyys- ja sosiaaliasioiden pääosasto. Pääosastolla on hallintotoimikunta, joka vastaa erityisesti sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta. Hallintotoimikunnassa on komission edustuksen lisäksi jäsenvaltioiden sosiaaliministeriöiden edustus. Hallintotoimikunnan tehtävänä on avustaa komissiota lainsäädäntöehdotusten valmistelussa sekä ohjata koordinoinnin toteuttamista. (Rantala & Kivisaari 2014, 133)

Euroopan unionissa sosiaaliturvalainsäädännön kehittämisessä ja soveltamisessa sen tuomioistuimella on tärkeä rooli. Erityisesti sosiaaliturvan koordinointiin liittyen Euroopan unionin tuomioistuin on antanut lukuisia päätöksiä siihen liittyvän lainsäädännön soveltamisesta. Tuomioistuimen antamat päätökset ovat luonteeltaan ennakkopäätöksiä, joten ne tuottavat lainsäädäntöön rinnastettavaa säännöstöä. Tuomioistuin vaikuttaa päätöksillään sosiaaliturvalainsäädäntöön myös välillisesti. (Rantala & Kivisaari 2014, 133)

## **4 KELA SOSIAALITURVAN TOIMEENPANIJANA**

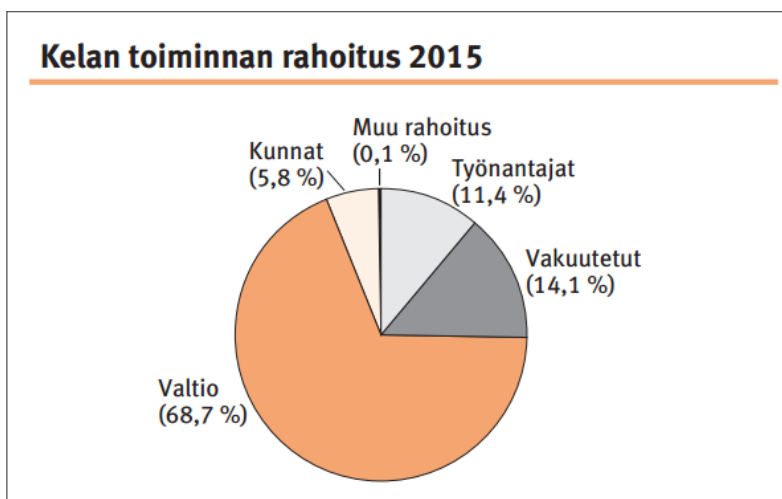
Kela on ollut osa Suomessa asuvien henkilöiden sosiaaliturvan järjestämisestä jo vuosikymmenien ajan. Kelan toimeenpanemat etuusjärjestelmät ovat kehittyneet vastaamaan henkilöiden tarpeisiin eri elämäntilanteissa. Kelan toiminta-ajatus on turvata väestön toimeentuloa, edistää terveyttä sekä tukea henkilöiden itsenäistä selviytymistä (Kelan toimintakertomus 2016, 7).

### **4.1 Kelan tehtävät ja rahoitus**

Suomessa sosiaaliturvaa toimeenpanee ja hallinnoi sosiaali- ja terveysministeriön valvonnan ja ohjauksen alaisena Kela (Faurie 2011, 21). Kelan toimintaa valvoo ministeriön lisäksi myös eduskunta. Kelan toimintaa ja hallintoa valvovat eduskunnan valitsevat kaksitoista valtuutettua sekä kahdeksan heidän valitsemaansa tilintarkastajaa. Kelan organisaation toimintaa johtaa ja kehittää kymmenestä jäsenestä muodostava hallitus. (Kelan toimintakertomus 2016, 7) Kelan sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään laissa (Faurie 2011, 21). Kelan ydintehtävä on huolehtia Suomessa asuvien ja monien ulkomailla asuvien suomalaisten henkilöiden perusturvasta elämän eri tilanteissa. Kelalla on maan kattava palveluverkosto, joka vastaa sille osoitettujen tehtävien hoitamisesta. Vuositasolla Kela saa ratkaistavaksi lähes 5 miljoonaa etuushakemusta, jonka lisäksi Kelan eri palvelukanavien kautta (muun muassa verkossa, puhelimitse ja toimistoissa) asioidaan yli 23 miljoonaa kertaa. Asiakas voi saada Kelan myöntämiä korvauksia myös suorakorvauksena, jolloin asiakkaan ei tarvitse erikseen hakea niitä. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi kelakorvaus reseptilääkkeistä tai yksityisellä lääkäriasemalla asioinnista. (Kelan taskutilasto 2016, 1)

Kelan toiminta rahoitetaan lakisääteisesti vakuutettujen ja työnantajien sairausvakuutusmaksuilla sekä julkisen sektorin osuuksilla. Seuraavan sivun kuviosta kuusi pystyy hyvin hahmottamaan, kuinka eri toimijoiden rahoitusosuudet jakautuivat vuonna 2015. Valtion osuus Kelan rahoituksesta vuonna 2015 oli 68,7 prosenttia, mikä oli rahoitusosuuksista selvästi merkittävin. Työnantajien ja vakuutettujen sairausvakuutusmaksujen osuus Kelan rahoituksesta oli 25,5 prosenttia ja kuntien osuus 5,8 prosenttia. (Kelan taskutilasto 2016, 37)





Kuvio 6 Kelan toiminnan rahoitus vuonna 2015. (Kelan taskutilasto 2016, 37)

Vuoden 2015 aikana Kela maksoi etuuksia yhteensä 14 308 miljoonaa euroa (Kelan tilastollinen vuosikirja 2015, 24). Kelan toimeenpanemat etuudet maksetaan kansaneläkerahastosta, sairausvakuutusrahastosta tai sosiaaliturvan yleisrahastosta. Kansaneläkerahaston kulut maksaa kokonaan valtio, jonka etuuskuluihin kuuluvat muun muassa kansaneläkerahastosta maksettavat eläke- ja vammaisetuudet. (www.kela.fi 2017d) Sairausvakuutusrahastosta kustannetaan sen sijaan kuntoutus, vanhempain- ja sairauspäivärahat, työterveyshuollon korvaukset sekä sairaanhoitokorvaukset. Merkittävien sairaanhoitokorvausten menoerä on lääkekorvaukset. Sairausvakuutuksen rahoitus jakautuu sairaanhoitovakuutukseen sekä työtulovakuutukseen. Jälkimmäisen rahoittavat sairausvakuutusmaksuilla työnantajat sekä päivärahamaksulla palkansaajat ja yrittäjät. Valtio kustantaa osan vanhempainpäivärahoista ja yrittäjien työterveyshuollosta sekä lisäksi vähimmäismääräiset päivärahat. (Kelan tilastollinen vuosikirja 2015, 34) Sosiaaliturvan yleisrahastosta maksetaan esimerkiksi lapsilisät, opintoetuudet sekä työttömyysturvan perusturva. Vuonna 2015 sosiaaliturvan yleisrahaston kuluista valtio rahoitti noin 84 prosenttia ja kunnat noin 14 prosenttia. (www.kela.fi 2017d)

Kela ei kuitenkaan ainoastaan toimeenpane sosiaaliturvaa Suomessa, vaan se myös osallistuu sosiaaliturvan kehittämiseen asiantuntijaorganisaationa. Laissa Kansaneläkelaitoksesta (17.8.2001/731) mainitaan, että Kelan tehtäviin kuuluu sosiaaliturvaan liittyvien tehtävien lisäksi 1) tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan, 2) harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta, 3) laatia tilastoja, arvioita ja ennusteita sekä 4) tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä. Kelan vastuisiin

kuuluu lisäksi vastata Kansallisen Terveysarkiston (Kanta) palvelujen tuottamisesta. Kansallinen Terveysarkisto on yhteinen nimi terveydenhuollon, apteekkien ja kansalaisten valtakunnallisille tietojärjestelmäpalveluille. Näihin kuuluvat muun muassa sähköinen resepti, potilastiedon arkisto, lääketietokanta ja Omakanta-verkkopalvelu. Edellä mainitut palvelut tulevat Suomessa käyttöön vaiheittain. (www.kela.fi 2017a)

## **4.2 Kelan toimeenpanema sosiaaliturva**

Kelan hallinnoima sosiaaliturvajärjestelmä vastaa henkilöiden tarpeisiin, kun he kohtaavat elinkaarensa aikana erilaisia sosiaalisiksi riskeiksi luokiteltavia tilanteita. Tällöin Kela pyrkii turvaamaan henkilöiden toimeentulon sosiaaliturvaetuuksilla. Kelan toimeenpanema sosiaaliturva vuonna 2016 muodostui seuraavista sosiaaliturvaetuuksista:

- Eläketurva: kansaneläke, perhe-eläke, takuueläke, lapsikorotus ja rintamalisät
- Lapsiperheen etuudet: äitiysavustus, vanhempainpäivärahat, lapsilisä, lastenhoidon tuet, elatustuki, adoptiotuki ja vuosilomakustannuskorvaus työnantajalle
- Työttömyysturva: peruspäiväraha, työmarkkinatuki ja vuorottelukorvaus
- Sairausvakuutus: sairauspäivärahat, lääkekorvaukset, yksityisen sairaanhoidon korvaukset ja erityishoitoraha
- Asumisen tuet: yleinen asumistuki ja eläkkeensaajan asumistuki
- Kuntoutus: kuntoutusraha ja kuntoutuspalvelut
- Opiskelijoiden etuudet: opintotuki, opintolainahyvitys ja -vähennys, ateriatuki, korkoavustus, koulumatkatuki ja aikuiskoulutustuen lainatakaus
- Asevelvollisen etuus: sotilasavustus
- Vammaisetuudet ja -palvelut: alle 16-vuotiaan vammaistuki, 16 vuotta täyttäneen vammaistuki, eläkettä saavan hoitotuki ja vammaisten tulkkauspalvelut
- Työterveyshuolto ja opiskelijoiden terveydenhuolto; korvaus työterveyshuollon kustannuksista ja opiskelijoiden terveydenhuollon tuki

(Lähde: Kelan tilastollinen vuosikirja 2015)

Tässä tutkielmassa kiinnitetään huomiota eläketurvaan, lapsiperheiden etuuksiin, työttömyysturvaan, asumisen tukiin sekä opiskelijoiden etuuksiin. Tutkielmassa käsiteltävät etuuskokonaisuudet on valittu Terholan ja Verhon (2014) tekemän tutkimuksen pohjalta. Eri

sosiaaliturvaetuuksien sisältöä eritellään seuraavaksi hyvin lyhyesti, sillä kukin näistä etuuslajeista sisältää huomattavan määrän yksityiskohtia liittyen esimerkiksi niihin kuuluviin lisäetuuksiin.

Suomessa henkilön eläketurva koostuu etupäässä ansiotyöstä kertyneestä työeläkkeestä ja kansaneläkkeestä, jota henkilö voi saada työeläkkeen jäädessä pieneksi tai täysin olemattomaksi. Vuonna 2011 aloitettua takuueläkettä voivat saada kaikkein pienituloisimmat eläkeläiset. Takuueläkettä voi saada, jos ansioeläke ja kansaneläke jäävät alle eläketulorajan eli puuttuva osa maksetaan silloin takuueläkkeenä. (www.suomi.fi 2017) Takuueläkettä saa myös 65 vuotta täyttänyt tai työkyvytön maahanmuuttaja sen jälkeen, kun hän on asunut Suomessa kolme vuotta (Kelan elämässä opas 2017, 16). Suomessa asuvalla henkilöllä on oikeus kansaneläkkeeseen ja takuueläkkeeseen, jos henkilö on 16 vuotta täytettyään asunut vähintään kolme vuotta Suomessa. Työkyvyttömyyseläkettä voi kaikesta huolimatta myöntää ilman kolmen vuoden asumisaikaa alle 19-vuotiaana Suomessa asuessaan työkyvyttömäksi tulleen henkilölle. (Kelan tilastollinen vuosikirja 2015, 90) Kansaneläkkeeseen kuuluvat työkyvyttömyyseläke ja määräaikainen kuntoutustuki 16–64-vuotta täyttäneille sekä vanhuuseläke 65 vuoden iästä alkaen. Vanhuuseläkkeelle henkilö voi tietyissä tilanteissa päästä jo varhennettuna hänen täytettyään 63 vuotta. (Kelan elämässä opas 2017, 16)

Lapsiperhe saa Kelasta rahallista tukea alkaen äidin raskausajasta. Kela tukee perheitä lapsen hoitoon liittyvissä asioissa sekä korvaa muita lapsesta aiheutuvia kustannuksia. Kelan tukia lapsiperheille ovat muun muassa lapsilisä, vanhempainpäivärahat sekä lastenhoidon tuet. Jokaisesta lapsesta Kela maksaa lapsilisää sen kuukauden loppuun asti, jolloin lapsi täyttää 17 vuotta. Lapsilisää maksetaan lapsien lukumäärän mukaan korotetusti viidenteen lapseen asti, jonka jälkeen etuuden suuruus on saman suuruinen. (Kelan koti ja perhe -esite 2017, 2, 6) Vanhempainpäivärahat ovat yhteinen nimi etuuksille, joita ovat äitiys-, erityisäitiys-, isyys- ja vanhempainraha. Niitä maksetaan äidin raskauden ja synnytyksen sekä lapsen hoidon takia. Siinä vaiheessa, kun raskaana oleva voi jäädä pois työstään, turvataan molempien niin äidin kuin lapsen hyvinvointia ja äidille avautuu tilaisuus lapsen hoitamiseen kotona. Lapsen isälle maksettavilla vanhempainpäivärahoilla pyritään rohkaisemaan isää ottamaan osaa vauvan hoitoon ja näin autetaan lapsen kiintymistä vanhempiinsa. (Kelan tilastollinen vuosikirja 2015, 135–136) Vanhempainrahan maksaminen päättyy lapsen ollessa noin yhdeksän kuukauden ikäinen. Lapsen hoidon voi vanhempainvapaan jälkeen hoitaa eri tavoilla. Lapsi voi mennä kunnalliseen tai yksityiseen päivähoitoon, mutta lasta voidaan hoitaa myös kotona.

Kelan kustantamia lastenhoidon tukia ovat kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, joustava hoitoraha sekä osittainen hoitoraha. Lastenhoidon tuet ovat rahallista tukea lastenhoidon järjestämiseksi, kun vanhempainvapaa päättyy. (www.kela.fi 2017b) Kotihoidon tukea maksetaan, jos perheessä on alle 3-vuotias lapsi, joka ei ole kunnallisessa päivähoidossa. Kotona hoidettavan alle 3-vuotiaan lapsen sisaruksista, jotka ovat iältään alle kouluikäisiä, voidaan myös maksaa kotihoidon tukea. Kotihoidon tuen maksaminen päättyy viimeistään siinä vaiheessa, kun perheen nuorin lapsi täyttää 3 vuotta. (www.kela.fi 2017c)

Työttömyysetuuksia maksetaan vakinaisesti Suomessa asuville henkilöille sekä EU-maista tulleille, jotka ovat viimeksi työskennelleet Suomessa. Työttömyysturvan saamisen edellytyksenä on, että ennen työttömyysturvan hakemista henkilö on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon. Työttömyysetuuksia voi saada vain siltä ajalta, jolloin henkilö on työnhakijana TE-toimistossa. TE-toimisto antaa henkilön työnhakijaksi ilmoittautumisen jälkeen lausunnon Kelalle siitä, voidaanko henkilölle maksaa tukea. (Kelan työttömyys -esite 2017, 2) Kela ja työttömyyskassat huolehtivat työttömyysturvaetuuksien maksamisesta Suomessa. Työttömyyskassat kustantavat jäsenilleen heidän ansiotuloihin sidotut työttömyysturvaetudet ja Kela vastaa perusturvaetuuksien maksamisesta muille työttömille henkilöille. (Kelan tilastollinen vuosikirja 2015, 238) Ansiopäivärahan suuruus muodostuu henkilön ansioiden mukaan, ja sitä maksetaan hänelle korkeintaan 400 päivää (Kelan työttömyys-esite 2017, 2). Kela turvaa työttömien toimeentulon työttömyydenaikana joko työttömyyspäivärahalla tai työmarkkinatuella. Kela maksaa työttömyyspäivärahan peruspäivärahana. (Kelan tilastollinen vuosikirja 2015, 238) Myös peruspäivärahaa henkilö voi saada enintään 400 päivää. Peruspäiväraha on suuruudeltaan 32,40 euroa päivältä ja sitä maksetaan viideltä päivältä viikossa. Lasten määrästä riippuen henkilön on mahdollista saada lisäksi lapsikorotus. Jotta henkilö voi saada peruspäivärahaa pitää työssäoloehdon täyttyä. Ehto täyttyy, jos henkilö on ollut työssä vähintään 26 viikkoa edeltäneen 28 kuukauden aikana, hänen työaika on ollut vähintään 18 tuntia viikossa ja palkka on ollut alan työehtosopimuksen mukainen tai vähintään 1 187 euroa kuukaudessa vuonna 2017. Kelan maksamaa työmarkkinatukea voi saada vakinaisesti Suomessa asuva, 17–64-vuotias työtön työnhakija. Työmarkkinatuki on tarkoitettu työttömälle henkilölle, joka ei voi saada peruspäivärahaa tai ansiopäivärahaa. Työmarkkinatuen aikaa ei ole rajattu ja henkilö voi saada työmarkkinatukea, vaikka hän ei täyttäisi työssäoloehtoja. Työmarkkinatukea saa myös silloin, kun henkilö on jo saanut peruspäivärahaa tai ansiopäivärahaa 400 päivää. Työmarkkinatuki on peruspäivärahan

suuruinen, mutta tuen suuruuteen voivat vaikuttaa vanhempien tulot. (Kelan työttömyys -esite 2017, 3–4)

Asumistuen avulla pyritään vähentämään pienituloisten asumismenoja ja turvaamaan heille kohtuullinen asumisen taso (Kelan tilastollinen vuosikirja 2015, 284). Kela maksaa henkilöille yleistä asumistukea asumisesta aiheutuviin kuluihin. Asumistukea voidaan maksaa vuokra-, asumisoikeus-, osaomistus- ja omistusasunnossa asuville. Yleistä asumistukea voi saada, jos henkilö on pienituloinen ja asuu vakinaisesti Suomessa. Tukea voi saada yksi henkilö tai ruokakunta, jolla tarkoitetaan samassa asunnossa pysyvästi asuvia henkilöitä kuten avio- tai avoparia. Asumistuki voi olla suuruudeltaan enimmillään neljä viidesosaa asumismenoista eli 80 prosenttia. Tuensaaja joutuu aina korvaamaan itse asumismenoistaan vähintään yhden viidesosan eli 20 prosenttia. Asumistukea ei kuitenkaan makseta kaikista henkilön asumismenoista, vaan laissa ennalta määriteltujen hyväksyttävien asumismenojen mukaisesti. Muita asumisen tukia ovat eläkkeensaajan asumistuki ja sotilasavustuksen asumisavustus. (Kelan koti ja perhe -esite 2017, 11–13)

Kelan hallinnoiman opintotukijärjestelmän tavoitteena on turvata päätoimisesti opiskelevien henkilöiden toimeentulo opiskeluaikana (Kelan tilastollinen vuosikirja 2015, 302). Opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja opintolainan valtiontakauksesta. Kela myöntää opintotukea peruskoulun jälkeisiin opintoihin. Opintotukea voivat saada lukiolaiset sekä ammatillisissa oppilaitoksissa- ja korkeakouluissa opiskelevat henkilöt, mutta ulkomailta Suomeen tulevat opiskelijat eivät yleensä ole oikeutettuja Kelan myöntämään opintotukeen. Myös tietyt etuudet voivat estää henkilön opintotuen saamisen. Opintotukea ei myönnetä, jos opiskelija saa jo esimerkiksi työttömyyspäivärahaa, aikuiskoulutustukea tai eläkettä. Opintotuen suuruuteen voivat vaikuttaa muun muassa opiskelijan ikä, oppilaitos sekä omat ja joissakin tilanteissa myös vanhempien tulot. Muita Kelan myöntämiä etuuksia opiskelijoille on koulumatkatuki, opintolainahyvitys tai -vähennys sekä ateriatuki korkeakouluopiskelijoille. (Kelan opiskelu -esite 2017, 2–9)

### 4.3 Palvelukanavat ja asiakkuusprosessit Kelassa

Niin julkisella kuin yksityisellä sektorillakin ollaan nykypäivänä yhä kiinnostuneempia siitä, miten niiden tuottamat ja tarjoamat palvelut saadaan vastaamaan asiakkaiden tarpeita mahdollisimman hyvin. Asiakslähtöisyys on yhä useammin keskiössä palveluita kehitettäessä. Eri sektoreiden toimijat ovat ottaneet käyttöön uudenlaisia asiointikanavia sekä asiakaspalvelumalleja. Kela on myös lisännyt asiointikanaviensa määrää ja asiakaspalvelua on kehitetty asiakslähtöisemmäksi. (Heinonen 2009, 13) Kelan palveluverkko on tänä päivänä hyvin laaja. Kelan palveluverkko ei koostu pelkästään Kelan toimistoista, vaan sillä tarkoitetaan kaikkia Kelan palvelupisteitä sekä palvelukanavia, joissa asiakkaat saavat Kelan tarjoamia palveluita. Kelassa palveluverkko ymmärretään monikanavaisena palveluna, jossa Kelan tarjoamia toimistopalveluita mahdollisesti korvataan ja täydennetään vaihtoehtoisilla asiointitavoilla. Tärkeimpiä palvelukanavia henkilöasiakkaiden näkökulmasta ovat muun muassa puhelinpalvelu, verkkopalvelu, toimistossa asiointi sekä postiasiointi. Monipuolistamalla palvelukanavia on pyritty vastaamaan tämän päivän asiakkaiden erilaisiin asiointitarpeisiin. Kelan tarjoamia palveluita on pyritty kehittämään esimerkiksi sähköisiä palvelukanavia uudistamalla. Tämä on siirtänyt Kelassa asioinnin painottumista verkkoasiointiin ja suorakorvauksiin toimistossa asioinnin sijasta. Sähköisten palvelukanavien ansiosta Kelassa asiointi ei ole enää yhtä voimakkaasti sidottu asiakkaan asuinpaikkakuntaan kuin aikaisemmin, vaan esimerkiksi etuusratkaisuja tehdään yhä keskitetympin koko maassa. Palvelukanavien muutokset Kelassa ovat merkinneet myös fyysisten palvelupisteiden tarpeellisuuden vähentymistä. Kelan palvelutoiminnan osalta tämä näkyy toimistopalveluiden lakkauttamisina pienemmillä paikkakunnilla. (Niemelä, Pajula, Kapanen & Kangas 2016, 5–6)

Kelan asiakas pystyy valitsemaan hänen tilanteeseensa sopivimman palvelutavan ja -kanavan. Asiakkaan hakemus tulee vireille, kun Kela on vastaanottanut sen. Kelan hoitamaa sosiaaliturvaa koskeva päätöksenteko on Kelan organisaatiossa hajautettu paikallishallinnon vakuutuspiireihin. Kelassa etuuksien käsittelystä aiheutuvaa työtä pyritään tasaamaan vakuutuspiirien välillä keskittämällä ja tarpeen vaatiessa siirtämällä ratkaisutyötä ruuhkaisemmasta vakuutuspiiristä sellaiseen vakuutuspiiriin, jossa on vähemmän ruuhkaa. (Kelan tilastollinen vuosikirja 2015, 345)

Kela tarjoaa palveluneuvojilleen asiakaskohtaamistilanteita varten ohjeet, kuinka palvelutilanteen tulisi edetä sen aloittamisesta asiakkaan jatkosuunnitelman varmistamiseen. Kuviossa seitsemän on kuvattu Kelan palveluneuvojien työssään noudattama palvelumalli. Kyseinen palvelumalli on käytössä kaikissa Kelan toimipisteissä, jotta kaikki asiakkaat saisivat yhdenvertaisen kohtelun asioidessaan Kelan toimistoissa paikkakunnasta riippumatta. Palvelumallissa pyritään huomioimaan kaikki palvelutilanteessa mahdollisesti eteen tulevat keskusteluvaiheet palveluneuvojan ja asiakkaan välillä.

Palvelumalli jakaantuu neljään eri palvelunvaiheeseen:

1. Palvelutilanteen alussa pyritään luomaan molemminpuolinen luottamus asiakkaan ja palveluneuvojan välille.
2. Asiakkaan palvelutarpeesta keskustellaan, jotta palveluneuvoja pystyy tekemään palvelutarvearvion asiakkaan tilanteesta. Tärkeää on asiakkaan kokonaistilanteen ymmärtäminen ja sopivan ratkaisun löytäminen.
3. Selkeiden ohjeiden antaminen asiakkaalle heti palvelutilanteessa tai tarpeen mukaan asiakkaan ohjaaminen hänelle sopivaan palveluun.
4. Palvelutilanteen lopuksi käydään asiakkaan kanssa läpi yhdessä sovitut jatkotoimenpiteet ja varmistetaan, että asiakas on ne varmasti ymmärtänyt.



Kuvio 7 Kelan palvelumalli asiakaskohtaamisille. (Kelanetti 2015)

## **5 MAAHANMUUTTAJAT KELAN PALVELUNEUVOJIEN KOKEMANA**

### **5.1 Tutkimuksen kohdejoukon esittely ja aineiston kerääminen**

Kerätyn aineiston kuvailua voidaan pitää analyysin perustana, sillä sen avulla pyritään kartoittamaan tutkimuskohteiden ominaisuuksia tai piirteitä (Hirsjärvi & Hurme 2011, 145). Tämän tutkielman tutkimusaineisto koostuu seitsemästä teemahaastattelusta, jotka toteutettiin 8.-18.3.2016 välisenä aikana Tampereen Kelan toimitiloissa. Haastatteluun osallistui noin puolet Tampereen Kelan sen hetkisistä palveluneuvojista. Teemahaastattelua aineistonkeruumenetelmänä on kuvattu jo tarkemmin tutkielman luvussa 1.4. Kaikki haastateltavat olivat Kelan toimistossa työskenteleviä palveluneuvojia, joiden työurien pituudet palveluneuvojan tehtävässä vaihtelivat puolestatoista vuodesta kahdeksaan vuoteen. Tutkielmaan valittiin haastateltaviksi nimenomaan asiakaspalvelussa työskenteleviä henkilöitä, koska he kohtaavat työssään päivittäin taustaltaan hyvin erilaisia asiakkaita. Haastattelujen kokonaiskestot vaihtelivat puolesta tunnista tuntiin. Haastattelut hajautettiin viidelle eri päivälle, jotta Tampereen Kelan asiakaspalvelun toiminnalle ei koitunut niistä häiriötä. Haastattelujen lisäksi tutkimuksessa käytettiin aineistona Terholan ja Verhon (2014) tutkimuksessa saatuja tuloksia, joiden perusteella tutkimukseen tehtiin muun muassa rajauksia.

Tutkimusta tehdessä tutkijan on huomioitava monia tutkimuksen tekoon liittyviä eettisiä kysymyksiä. Hyvän tieteellisen käytännön noudattaminen on jokaisen tutkijan vastuulla. (Hirsjärvi ym. 2009, 23) Hirsjärvi ja Hurme (2011, 20) mainitsevat, että tärkeimpiä eettisiä periaatteita ihmisiin kohdistuvissa tutkimuksissa on muun muassa henkilön informointiin pohjautuva suostumus, luottamuksellisuus, seuraukset sekä yksityisyyteen liittyvät asiat. Haastateltavien oikeita nimiä tai ikää ei tässä tutkimuksessa mainita, jotta henkilöiden tunnistamattomuus säilyy. Haastateltavien nimet ovat muutettu käytettyihin sitaatteihin siten, että haastattelusitaatit on numeroitu haastateltavan henkilön mukaan (H1, H2, H3, H4, H5, H6 ja H7). Nämä muutokset eivät vaikuta haastattelusitaattien sisältöön tai niistä tehtyihin tulkintoihin. Kaikkien haastateltavien kanssa käytiin haastattelun aluksi läpi tutkimuksen tarkoitus ja allekirjoitettiin haastattelusopimus. Tutkimukseen osallistuneet palveluneuvojat saivat haastattelun kyselyrunгон luettavakseen ennen haastatteluja. Tämän avulla pyrittiin



varmistamaan, että haastateltavat pystyivät valmistautumaan mahdollisimman hyvin haastattelutilanteeseen.

Haastattelurunko jaettiin neljään eri teemaan, jotta haastateltavilta saataisiin näkemyksiä tutkimusaiheeseen liittyen mahdollisimman kattavasti. Ensimmäisessä teemassa kysyttiin asiakaspalvelutilanteesta yleisellä tasolla, kuten kuinka usein palveluneuvojat palvelevat maahanmuuttaja-asiakkaita ja eroavatko he kantaväestöstä asiakaspalvelutilanteissa. Toisessa teemassa keskityttiin erityisesti maahanmuuttajiin asiakkaina ja palveluneuvojien kokemuksiin siitä, kuinka tietoisia maahanmuuttajat ovat heille kuuluvista etuuksista. Lisäksi kysyttiin kuinka hyvin maahanmuuttaja-asiakkaat hahmottavat eri viranomaisille kuuluvat palvelut. Kolmannessa teemakokonaisuudessa kysyttiin palveluneuvojien näkemyksiä maahanmuuttajista etuuksien käyttäjinä. Viimeisessä teemassa paneuduttiin Kelan asiakaspalvelun kehittämiseen maahanmuuttaja-asiakkaat huomioon ottaen. Viimeisessä teemakokonaisuudessa kysyttiin muun muassa, miten maahanmuuttaja-asiakkaiden asiointia asiakasneuvonnassa voitaisiin kehittää ja helpottaa. Näiden teemakokonaisuuksien lisäksi haastattelurungossa oli myös tarkentavia apukysymyksiä, joita esitettiin haastateltaville tilanteesta riippuen. Tutkielman haastattelurunko löytyy tutkielman lopusta liitteenä (Liite 1).

Kaikki seitsemän haastattelua nauhoitettiin tutkimusta varten nauhurilla, jotta haastattelutilanteet etenisivät sujuvasti ilman turhia katkoja. Nauhuria käyttämällä haastattelutilanteissa syntyi avointa ja vapautuneesti etenevää keskustelua. Haastatteluaineisto muutettiin kirjalliseen muotoon eli litteroitiin heti sen jälkeen, kun kaikki haastattelut olivat suoritettu. Litterointiin ei Hirsjärven ja Hurmeen (2011, 139) mukaan ole annettu tutkimuskirjallisuudessa yksiselitteisiä ohjeita, mutta tutkimustehtävästä riippuen on syytä pohtia, kuinka tarkkarajaiseen litterointiin kannattaa ryhtyä. Tässä tutkimuksessa haastattelujen litterointia ei tehty sanatarkasti. Esimeriksi puheen päällekkäisyydet, usein toistuvat täytesanat, naurahdukset ja äännähdykset jätettiin kirjaamatta, sillä ne eivät olleet tämän tutkimuksen kannalta olennaisia. Olen merkinnyt sitaatteihin välit, joista olen jättänyt jonkin osan haastateltavan vastauksesta pois [...] –merkillä.

## 5.2 Analyysimenetelmänä sisällönanalyysi

Klaus Krippendorff (2013, 84–86) jakaa sisällönanalyysin kuuteen eri osa-alueeseen. Osa-alueet ovat yksiköittäminen (unitizing), otannan rajaaminen (sampling), kirjaaminen (recording), tiivistäminen (reducing), päätelmien tekeminen (inferring) ja tutkimuskysymyksiin vastaaminen (narrating). Yksiköittämisessä tutkimuksen tekijä valitsee haluamansa aineistotyyppin ja tämän jälkeen rajaa aineiston tutkimuksensa kannalta sopivaksi. Tätä kutsutaan otannan rajaamiseksi. Kirjaamisessa kerätty aineisto saatetaan tutkittavaan muotoon, esimerkiksi puhuttu haastatteluaineisto litteroidaan tekstiksi. Tämän jälkeen aineistoa tiivistetään etsimällä sieltä tutkimusongelman ratkaisun kannalta tärkeitä sisältöjä. Lopuksi tehdään johtopäätökset ja vastataan tutkimuskysymyksiin.

Tässä tutkielmassa analyysimenetelmänä käytetään laadullista sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysi on tehty aineistolähtöisesti. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä mikään teoria ei ohjaa analyysin toteutusta tai analyysiyksiköiden valitsemista, mutta saatuja tuloksia voidaan kuitenkin tarkastella suhteessa aikaisempaan tutkimukseen. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä analyysiyksiköt valikoidaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen sekä tehtävänasettelun perusteella. Analyysissä pyritään rakentamaan tutkimusaineistosta teoreettinen kokonaisuus, jossa myös teoreettiset käsitteet luodaan aineistolähtöisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 95–97)

Tutkimusaineiston analysointi suoritettiin kolmivaiheisella prosessilla, jossa aineisto pelkistettiin, ryhmiteltiin sekä käsitteellistettiin (Tuomi & Sarajärvi 2002, 110–111). Tutkielmaa varten kerätyn haastatteluaineiston litteroinnin jälkeen aineiston analysoiminen aloitettiin sen luokittelemisesta. Hirsjärven ja Hurmeen (2011, 147–149) mukaan aineiston luokitseminen luo eräänlaisen kehyksen, jonka puitteissa kerättyä haastatteluainestoa voidaan tiivistää, yksinkertaistaa ja lopulta tulkita. Luokittelu helpottaa muun muassa aineiston eri osien vertailemistakin keskenään ja haastatteluista nousevien tapausten tyypittelyä. Luokkia voidaan pitää eräänlaisina käsitteellisinä työkaluina, joiden pohjalta voidaan kehittää esimerkiksi teoriaa tai poimia suuresta aineistosta sen keskeisimmät piirteet. Se millaisia luokkia muodostetaan, on yhteydessä muun muassa tutkimustehtävään sekä aineiston laatuun. Aineiston luokittelemisessa voidaan käyttää apuna esimerkiksi asetettuja tutkimusongelmia, käytettyjä käsitteitä sekä aikaisemmissa tutkimuksissa käytettyjä luokitteluja. Tässä

tutkielmassa aineiston luokittelun apuna hyödynnettiin asetettuja tutkimuskysymyksiä sekä teemahaastatteluissa käytettyjä ennalta määriteltyjä teemakokonaisuuksia. Luokittelun jälkeen tehtyjä luokkia myös yhdisteltiin perustuen niiden samankaltaisuuksiin ja niistä löytyviin säännönmukaisuuksiin. Luokittelun ja yhdistelyn avulla haastatteluaineistoa oli helpompi tulkita ja löytää esimerkiksi kosketuspintaa aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen nähden.

### **5.3 Maahanmuuttajat Kelan asiakkaina**

Suomeen muuttaessaan henkilön täytyy asioida yleensä usean eri viranomaistoimijan kanssa. Henkilö tarvitsee muun muassa oleskelulleen luvan poliisilta, rekisteröityminen kuntaan vaatii asiointia maistraatissa, kotouttamistoimenpiteet aloitetaan sosiaalitoimen kautta, alueen TE-toimisto käsittelee henkilön työnhakuun sekä koulutukseen liittyviä asioita ja Kela hoitaa sosiaaliturvaetuuksiin liittyvää maksuliikennettä. Asiakaskunnan monimuotoistumisen seurauksena virkailijat tapaavat yhä enemmän taustoiltaan heille vieraita asiakkaita, joiden palvelutarpeisiin saattaa olla vaikea vastata. (Hammar-Suutari 2009, 27) Viranomaisen neuvontavelvollisuus on osa hyvän hallinnon periaatteita ja se on myös kirjattu hallintolakiin. Siten asiakkaiden ohjaus ja neuvonta ovat tärkeä osa eri julkisen sektorin toimijoiden päivittäistä työtä. Erityisesti maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla opastuksen ja neuvonnan tarve korostuu, koska he joutuvat toimimaan heille uudessa ympäristössä. Esimerkiksi kielitaidon puute ja vieraat viranomaisrakenteet hankaloittavat maahanmuuttaja-asiakkaiden asioimista. (Huttunen ym. 2014, 6; Hallintolaki 434/2003) Kelan toimistoissa asioivat henkilöt voidaan kaikki sisällyttää samaan ryhmään; he kaikki ovat asiakkaita. Kuitenkin jokainen näistä henkilöistä edustaa osaltaan myös muita ryhmiä, kuten opiskelijat, työttömät, eläkeläiset, vanhemmat ja maahanmuuttajat (Kurahila 2006, 285).

Kaikki palveluneuvojat kertoivat palvelevansa jopa kymmeniä maahanmuuttaja-asiakkaita päivittäin. Kuusi seitsemästä palveluneuvojasta oli sitä mieltä, että maahanmuuttajien palvelumäärät eivät olleet näkyvästi lisääntyneet Tampereen Kelan toimipisteellä pakolaiskriisin myötä. Palveluneuvojat olivat hyvin yksimielisiä siitä, että maahanmuuttaja-asiakkaiden ikäjakauma keskittyy nuorista keski-ikäisiin henkilöihin. Palveluneuvojien mukaan asiakkaina käy enemmän miespuolisia maahanmuuttajia kuin naisia.

*”Mun mielestä on hyvin laaja skaala eri ikäisiä ihmisiä, ehkä työikäisiä eniten. Ehkä siinä mielessä tuntuu, että välillä on miehiä enemmän. Monesti tuntuu, että miehet tulee työn perässä Suomeen, niin ehkä siksi heitä näkee useammin meidän asiakkaina.” (H3)*

*”Nuoria ja keski-ikäisiä, vähemmän on sellaisia iäkkäitä. Ehkä enemmän miehiä, jotka hoitaa perheen asioita. Puoliso saattaa sitten olla vaan mukana ja mies hoitaa asiat.” (H5)*

Palveluneuvojat kokivat, että maahanmuuttaja-asiakkaiden asiointiin vaikuttavia tekijöitä ovat maahantulon syy sekä lähtömaa. Asioidessaan maahanmuuttaja-asiakkaat tulevat joko yksin tai ystävän kanssa, jonka asiakas on tuonut mukanaan tulkkaus tarkoituksessa. Yksi haastateltava mainitsi, että maahanmuuttaja-asiakkaat asioivat etenkin aluksi usein jonkun muun henkilön kanssa kielitaidon puutteellisuuden vuoksi, mutta kielitaidon kehittyttyä asiakkaat alkavat hoitaa asioitaan yksin. Myös Jussi Tervolan (2015, 16) tutkimuksessa nousi esille, että Kelan kanssa asioidessaan maahanmuuttaja-asiakkaat käyttivät huomattavasti useammin asianhoitajaa kuin kantaväestö. Maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla asianhoitaja on usein puoliso tai sukulainen, jonka suomen kielen taito on asioinnin onnistumisen näkökulmasta parempi kuin asiakkaalla itsellään.

*”Sehän riippuu siitä, että mistä se asiakas on tullut. Elikkä nyt, jos ajatellaan pakolaisia, niin he tulevat usein ryhmässä, ehkä 2–4 hengen ryhmissä. Sitten, jos on ihan työn perässä maahan muuttaneita ihmisiä, monesti he asioivat yksin tai puolison kanssa.” (H3)*

*”Taas kerran maakohtainen asia. Japanilaiset asioi yksin. Venäläiset puolison kanssa ja sitten taas somalit ja muut niin sitten perheenä, naiset lasten kanssa.” (H6)*

Viisi haastatelluista palveluneuvojista kertoi, että samat maahanmuuttaja-asiakkaat asioivat yleensä useasti lyhyenkin aikavälin sisällä. Syiksi tähän palveluneuvojat mainitsivat muun muassa asiakkaiden halun varmistaa asioita, haluttomuuden tehdä hakemuksia itsenäisesti sekä asioinnin helppouden. Lisäksi useat maahanmuuttajat hoitavat myös valtakirjan avulla puolisonsa asioita, mikä lisää heidän käyntiensä määrää. Syy asioimisen tiheyteen heijastelee

myös maahanmuuttajien Kelan sähköisten palvelukanavien vähäistä käyttöä. Palveluneuvojien mukaan maahanmuuttaja-asiakkaat ovat tietoisia Kelan sähköisestä asiointipalvelusta, mutta arkailevat sen käyttöä. Viisi haastateltavista palveluneuvojista mainitsi myös verkkopankkitunnuksien puuttumisen useilta maahanmuuttaja-asiakkailta, mikä luonnollisesti vähentää heidän mahdollisuuksiaan käyttää sähköistä asiointipalvelua. Lisäksi asiointipalvelua on tällä hetkellä mahdollista käyttää vain suomeksi tai ruotsiksi, mikä palveluneuvojien mukaan hankaloittaa sen käyttämistä maahanmuuttaja-asiakkaiden keskuudessa. Kaikki palveluneuvojat olivat yhtä mieltä siitä, että englannin kielen lisääminen asiointipalveluun varmasti lisäisi maahanmuuttaja-asiakkaiden asiointia sen kautta.

*”Ei käytä [sähköisiä asiointikanavia]. Monillahan ei oo sitä omaa pankkitiliäkään vielä siinä vaiheessa, kun tulee hakemaan vakuuttamista Suomesta. Saattikka jos ois se pankkitili niin ei oo niitä pankkitunnuksia sinne sähköiseen asiointiin. Se on ehkä vähän vaikee, kun ei oo heidän omalla kielellään ja siellä ei oo englanniksi kaikkea, niin se on tosi vaikee maahanmuuttajan käyttää sitä.” (H2)*

*”Mä luulen, että lisääntyis todella paljon se heidän omatoimisuuskkin ja se maksutietojen kattaminen siellä verkossa, jos sen sais englannin kielelle. Sillä ois kyllä suuri vaikutus.” (H4)*

Tervola (2015, 4, 20) tuo esille tutkimuksessaan havainnon, että maahanmuuttaja-asiakkaat asioivat verkon tai puhelimen välityksellä selvästi harvemmin kuin kantaväestö. Toisaalta kantaväestö käyttää Kelan kanssa asioidessaan harvemmin mahdollisuutta käydä toimistossa. Tervolan mukaan erot maahanmuuttajien ja kantaväestön asiointitavoissa korostuvat Kelassa, koska sähköisen asioinnin kanavat ovat siellä laajat ja kehittyneet. Koska sähköisen asioinnin kanavat kehittyvät jatkuvasti, näyttää se aiheuttavan asiakaskunnan jakautumista kahtia. Tämä johtaa siihen, että taustoiltaan erilaiset asiakkaat hyödyntävät heille sopivinta palveluväylää. Kelan toimistoihin suuntaavat ne asiakkaat, jotka tarvitsevat enemmän tukea asioinnissaan. Syitä asiointiväylien erilaisuuteen on useita, mutta erityisesti maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla puutteellinen kielitaito, vähäinen Suomen sosiaaliturvajärjestelmän tuntemus sekä heikot tietotekniset taidot ohjaavat heitä asioimaan toimistossa. Kulttuuri voi myös vaikuttaa niin, että kasvokkain asioiminen viranomaisen kanssa tuntuu maahanmuuttaja-asiakkaasta luonnollisemmalta kuin sähköiset palvelukanavat.

Vaikka palvelukanavat kehittyvät, voidaan tämä nähdä asiakkaiden kannalta positiivisena asiana, sillä näin pystytään palvelemaan erilaiset valmiudet ja elämäntilanteet omaavat asiakkaat heidän näkökulmastaan parhaalla mahdollisella tavalla. Tervolan (2015, 20) tutkimuksessa selvisi, että maahanmuuttaja-asiakkaiden asiointiin liittyvät tottumukset ja toimintatavat muuttuvat maassaoloajan myötä selvästi, mutta suhteellisen hitaasti. Tutkimuksessa nousi esille, että pakolaisryhmillä asiointi toimistoissa alkaa määrällisesti vähentyä huomattavasti vasta kymmenen maassaolovuoden jälkeen, vaikka puhelin ja sähköinen asiointi yleistyvät jo yhden maassaolovuoden jälkeen maahanmuuttaja-asiakkaiden keskuudessa.

Suurin osa haastateltavista eivät pitäneet maahanmuuttajia kuitenkaan haastavampana asiakasryhmänä kuin kantaväestö, mutta heidän palvelemiseen koettiin kuluvan enemmän aikaa. Haastateltavat mainitsivat, että eri etuuksista kertomiseen ja toimintatapojen selventämiseen käytetään yleensä maahanmuuttaja-asiakkaiden kanssa enemmän aikaa.

*”Itse en oo kokenu heitä haastavampana kuin kantaväestö. Ehkä tosiaan aikaa saattaa mennä vaan enemmän asioiden selvittämiseen, tietysti kun joutuu puhumaan hitaampaa, että asiakas ymmärtää. Ehkä se on enemmän sellaista kädestä pitäen palvelua ja opastamista ja vähän semmosta ikään kuin kouluttamista siihen itsenäiseen, että hän pystyisi jatkossa asioimaan itsenäisesti.” (H4)*

Kaikki haastateltavat kertoivat maahanmuuttaja-asiakkaiden tarvitsevan usein opastusta Kelan etuuksien hakemisessa käytettävien lomakkeiden täytössä. Kaksi haastateltavista toivat esille, että maahanmuuttaja-asiakkaat ovat usein arkoja täyttämään lomakkeita itsenäisesti ja kokevat turvallisempana vaihtoehtona täydentää lomakkeet palveluneuvojan avustuksella. Lisäksi viisi palveluneuvojaa mainitsi, että maahanmuuttaja-asiakkaat kysyvät usein etuuksien maksuun liittyvistä asioista, kuten etuuksien suuruudesta ja maksupäivistä. Myös Tervolan (2015, 17) tutkimuksessa tuli esille, että maahanmuuttaja-asiakkaiden asioinnin syy oli useimmiten hakemuksen jättäminen tai neuvonta, kun taas kantaväestön oli hakemuksen täydentäminen. Tätä eroa selittää Tervolan mukaan osittain se, että kantaväestöön kuuluvat asiakkaat täyttävät ja jättävät hakemuksensa yleensä Kelan sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiakkaiden näkökulmasta Kelan lomakkeiden haaste on niiden ymmärrettävyys. Kela on kuitenkin pyrkinyt vuosien aikana selkeyttämään lomakkeiden ulkoasua, kielellistä ilmaisua sekä

sisältöä asiakkaat huomioon ottaen. Kelan lomakkeet esimerkiksi tarkistetaan aina, kun etuuslainsäädäntöön tulee muutoksia. Lomakkeiden määrä on myös vähentynyt vuosien saatossa, johtuen sähköisten asiointikanavien kehityksestä. (Laaksonen 2006, 45–47)

#### **5.4 Asiakaspalvelutilanne eri kulttuurien kohtaamisalustana**

Haastateltavat luonnehtivat maahanmuuttaja-asiakkaita ystävällisiksi ja kohteliaiksi. Kaksi palveluneuvojaa kuvailivat asiakkaiden lisäksi olevan hyvin kiitollisia ja tyytyväisiä saamaansa palveluun.

*”Monesti maahanmuuttajat on ehkä kiitollisempia kuin suomalaiset, et hyvin pienistä asioista niin he on kyllä todella kiitollisia. Et joku lomakkeen täyttö, vaikka se on semmoista mitä me tehdään täällä päivittäin, mutta koska se on joillekin suomalaisille todella itsestään selvyys, että hänen puolestaan se täytetään se hakemus, niin joskus musta tuntuu et maahanmuuttajilla se kiitollisuus on niinku se mikä paistaa kyllä läpi.” (H3)*

Pääsääntöisesti yhteistyö palveluneuvojan ja asiakkaan välillä sujui ilman suurempia ongelmia, mutta joskus kieli- ja kulttuurierot sekä suomalaisen palvelurakenteen hahmottaminen tuottivat hieman vaikeuksia. Palveluneuvojien mukaan maahanmuuttaja-asiakkaat useimmiten ymmärtävät, mitkä palvelut kuuluvat Kelalle. Kuitenkin aluksi sekaannuksia saattaa tulla siitä, mikä tehtävä kuuluu eri organisaatiolle. Neljä palveluneuvojaa mainitsi, että erityisesti TE-toimiston, Kelan ja sosiaalitoimiston palvelut saattavat maahanmuuttaja-asiakkailla sekoittua helposti keskenään. Yksi haastateltavista kuitenkin muistutti, että myös kantaväestön asiakkaat sekoittavat usein eri toimijoiden tehtävät.

*”Joo, no saattaahan siellä tulla sekaannusta, mutta melko hyvin he niin kun oppii sitten siihen, että he alkaa hahmottaa mikä kuuluu sinne sosiaalitoimiston puolelle ja mikä meille ja mikä on sit se työvoimatoimiston osuus siinä työttömyysetuudessa.” (H4)*

Useiden maahanmuuttajien kotimaissa ei ole olemassa julkisesti tuotettuja sosiaalipalveluja, minkä vuoksi palveluihin liittyvät käytännöt, toimintatavat sekä palveluiden perimmäinen tarkoitus ovat heille vieraita. Tästä johtuen valtaväestön asiakkaat ovat huomattavasti vahvemmassa asemassa suomalaisessa palvelujärjestelmässä toimiessaan kuin maahanmuuttajat. Erityisesti heti maahanmuuton jälkeen maahanmuuttaja-asiakkaiden kansalaistaidot ovat väistämättä vajavaiset suomalaisessa palvelujärjestelmässä toimimiseen. (Malin & Anis 2013, 156) Hammar-Suutari (2009, 152) tuo väitöskirjassaan myös esille, että suomalaista palvelurakennetta huonosti tuntevien asiakkaiden on vaikea hahmottaa, mitkä asiat kuuluvat minkäkin viranomaisen toimialaan ja mitkä asiat tulisi hoitaa mahdollisesti jonkun toisen toimijan kanssa. Tähän vaikuttaa Hammar-Suutarin mukaan muun muassa se, että ulkomaalaistaustaisille asiakkaille on harvoin tarjolla asioinnin kannalta tärkeää tietoa heidän omalla äidinkielellään. Tämä tekee ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden asioinnista suomalaisessa viranomaisverkostossa hyvin haastavaa ja aikavievää. Kaikki seitsemän palveluneuvojaa kertoivatkin ohjaavansa maahanmuuttaja-asiakkaita muiden viranomaistoimijoiden palveluiden piiriin lähes päivittäin. Asiakkaita ohjattiin erityisesti TE-toimistoon, maistraattiin ja sosiaalitoimistoon. Tämä vaati kaikkien haastateltavien mukaan Kelan palveluneuvojilta monialaista osaamista, jotta asiakkaita osataan ohjata eri tilanteissa oikein.

*”Tavallaan tuo työ on nykyään aika paljon sitä monialaista osaamista, että osataan neuvoa oikeisiin paikkoihin ja osataan vähän ehkä kertoo niistä muiden toimijoiden palveluista tai minkälaista apua mistäkin saadaan.” (H3)*

Palveluneuvojien antamien vastauksien pohjalta päällimmäiseksi haasteeksi maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla nousevat kielelliseen ymmärtämiseen liittyvät ongelmat. Molemmipuolinen ymmärtäminen edesauttaa asiakaspalvelutilanteen onnistumista, ja asiakkaan ohjaamista tarvittaessa oikeiden palveluiden äärelle. Kaikki haastateltavat toivat kuitenkin esille, että Kelan on mahdollista tilata asiakaspalvelutilanteeseen tulkkaus. Palveluneuvojien mukaan välillä on kuitenkin vaikeaa selittää tulkin mahdollisuus asiakkaalle, jos yhteistä kieltä ei tilanteen selvittämiseen löydy. Haastateltava H4 mainitsi, että joskus asiakkaat saattavat tuoda lapsensa mukana toimimaan tulkkina, mikä ei useimmissa tapauksissa ole mahdollista.



*”Kielimuuri kyllä tuottaa ongelmia. Onhan meillä mahdollisuus tilata tulkki ja voi käyttää Google kääntäjää, mutta joskus on myös haasteellista se tulkin tilaaminen ja sen selittäminen asiakkaalle, kun se ei niin kun ymmärrä mitään.”*  
(H5)

*”Joskus on semmoisia tilanteita et asiakas esimerkiksi on jo vähän aikaa ollut Suomessa, mutta ei kuulu vielä Suomen sosiaaliturvan piiriin, mutta hän kokee jo osaavansa suomea. Sitten huomaa siinä tilanteessa, että ei hän ymmärräkään mitä hänelle on sanottu, että ymmärtää sen väärin.”* (H2)

Ilona Tjurin (2014, 7) tuo tutkimuksessaan esille kielitaitoon liittyvät haasteet maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelussa. Hän mainitsee, että sosiaaliturvalainsäädäntö ja sitä myötä Kelassa noudatetut toimintatavat sisältävät runsaasti erikoissanastoa sekä käsitteitä, joita käytetään vain Kelan palveluiden piirissä. Vieraskielisille asiakkaille Kelassa käytettävien termien oppiminen ja ymmärtäminen voi olla hyvin haastavaa, sillä omassa lähtömaassa ei vastaavanlaista instituutiota välttämättä ole. Asiakokonaisuuden, joihin erikoissanastolla viitataan, saattavat olla vieraskielisille asiakkaille näin ollen täysin vieraita. Haastateltavien palveluneuvojien mielestä asiakaspalvelutilanteessa on tärkeää varmistaa, että maahanmuuttaja-asiakas varmasti ymmärtää, miten hänen täytyy myös jatkossa toimia. Palveluneuvojan tulisi pyrkiä arvioimaan tilanne ja selventää asiat uudelleen, jos asiakas ei niitä selvästi täysin ymmärrä. Jos tätä ei tehdä, voi maahanmuuttaja-asiakas helposti tulkita saadut ohjeet väärin, mikä voi heijastua myös myöhempiin asiointitilanteisiin Kelassa tai muiden viranomaisten kanssa. Kaikki palveluneuvojat kertoivat, että Kelalla on tarjota maahanmuuttajille esitteitä eri kielillä ja he myös ohjaavat asiakkaita muun hyödyllisen tiedon äärelle. Kolme palveluneuvojaa mainitsi myös Kelan tuottaneen opetusvideoita maahanmuuttaja-asiakkaita varten verkkosivuilleen.

*”Onhan toki meillä tämmösiä Kelan omia esitteitä. [...] Toki asiakaspalvelutilanteessa me annetaan ohjeita infopankkiin, eli miten maahanmuuttaja saisi niin kun lisätietoa ja mitä kaikkea tulee tehdä, kun maahan muuttaa ja tämmösiä. Ja sit verkko tietysti, jos on englannin kielen taitoinen maahanmuuttaja, niin sieltä saa hyvin tietoo Kelan nettisivuilta.”* (H2)

*”Siis vieraskielisiä esitteitähän on, mutta eihän nyt tietenkään ole ihan kaikilla kielillä. [...] Lisäksi on näitä tämmösiä, vieraskielisiä opetusvideoita. Sitten välillä tulee tämmösiä jotain mainosplakatteja, missä mainostetaan vaikka jotain tiettyä palvelua, vaikka tota ajanvarauspalvelua tai tulkin tilaamista vieraalla kielellä.” (H3)*

Kulttuurierot toivat palveluneuvojien mukaan harvoin haasteita asiakaspalvelutilanteisiin. Palveluneuvojat kertoivat näiden tilanteiden liittyvän esimerkiksi toisen perheenjäsenen asioiden hoitamiseen ilman valtakirjaa tai asiakkaat ovat yllättyneet siitä, kuinka paljon byrokratiaa etuuksien hakemiseen liittyy. Kaksi haastateltavista toi esille, että asiakkaat ovat joskus toivoneet tulkin edustavan tiettyä sukupuolta. Myös Hammar-Suutari (2009, 64–65) toteaa väitöskirjassaan, että kohdatessaan eri kulttuureista tulevia asiakkaita virkailijat kohtaavat myös asiakkaiden eri lähtökohdista asetettuja odotuksia viranomaistoiminnalle. Asiakkailta voi olla lähtömaasta riippuen erilaisia käyttäytymismalleja sille, miten viranomaisten kanssa yleensä toimitaan.

## **5.5 Maahanmuuttajat etuuksien hakijoina ja käyttäjinä**

Lähes kaikki palveluneuvojat olivat yhtä mieltä siitä, että maahanmuuttaja-asiakkaat ovat yleensä hyvin tietoisia siitä, mihin etuuksiin he ovat oikeutettuja. Kolme palveluneuvojista mainitsi, että asiakkaat ovat usein saaneet tiedon etuuksista omien verkostojen kautta, kuten perheenjäseneltä tai sosiaalitoimen ohjauksen kautta. Palveluneuvojien mukaan henkilön taustoilla on myös usein vaikutusta siihen, kuinka tietoisia he Kelan palveluista ja etuuksista ovat (pakolaiset vrt. työperäinen maahanmuutto). Tervola (2015, 5) korostaa tutkimuksessaan, että sosiaaliturvajärjestelmän asumisperusteisuudesta huolimatta saattaa sosiaaliturvan piiriin hakeutumista rajoittaa asiakkaan riittämätön tiedonsaanti aiheeseen liittyen. Asiakas ei esimerkiksi tiedä miten ja mistä sosiaaliturvaa saa ja kuinka sitä haetaan.

*”Joo, kyllä he ovat yllättävän tietoisia niin kun perusasioista. Sitten jos on jotain erikoisempia etuuksia, vaikka vammaisasetuudet tai kuntoutukset niin niistä ne ei tiedä. Et ihan perusasiat heillä on kunnossa.” (H5)*

*”Esimerkiksi asumistuki on monesti semmonen, että eipä siitä tarvi hirveesti kertoa. Jos se asunto on niin monesti kyllä tietää, että asumistuki on olemassa. Mutta esimerkiksi joku tämmönen soviteltu päiväraha, soviteltu työttömyysetuus on varmaan semmoinen, että ei monikaan tiedä et vois saada sen palkan lisäksi. [...] Myöskin esimerkiksi vanhempainpäivärahat, jotkut isyysvapaat, et isänkin on mahdollista pitää. Ehkä se oletus on, että se on vaan äidille tarkoitettu etuus. Tuntuu et aina, kun siitä jotain mainitsee, että isäkin voi sitten pitää niin he on sillain että Oh really?” (H3)*

Palveluneuvojat kertoivat, että väärääkin tietoa etuuksien saamiseen liittyvistä perusteista maahanmuuttaja-asiakkaiden keskuudessa myös liikkuu. Kaksi haastateltavista toi esille, että joskus asiakas olettaa hänen olevan oikeutettu samoihin etuuksiin kuin esimerkiksi naapuri tai tuttava perhe. Hanna-Mari Heinosen, Jussi Tervolan ja Markku Laadun (2011, 19) tutkimuksessa Kelan toimihenkilöt kertoivat myös, että ulkomaalaisten asiakkaiden palvelutilanteet voivat olla työläitä ja aikaa vieviä, koska asiakkaan saattaa olla vaikea ymmärtää, miksi hän ei ole oikeutettu saman suuruiseen etuuteen kuin hänen suomalainen tuttavansa saa. Haastatellut palveluneuvojat kertoivat, etteivät maahanmuuttaja-asiakkaat kuitenkaan yleensä hae heille kuulumattomia etuuksia. Ainoastaan kaksi palveluneuvojaa mainitsi väärinperustein haetuista etuuksista, mutta he myös korostivat sen olevan hyvin harvinaista. Usein tällaiset tilanteet liittyvät väärinymmärrykseen, kuten väärän lomakkeen valitsemiseen.

*”Jos he pääsee itse valitsemaan sen lomakkeen hyllystä, niin se on monesti väärä.” (H5)*

Kaikki palveluneuvojat kertoivat, että esimerkiksi asiakkaan tilannetta kartoittaessa tälle yleensä kerrotaan eri etuuksista, joihin hän on oikeutettu. Erityisesti uudet asiakkaat informoidaan hyvin ja myös muut toimijat tiedottavat usein Kelan etuuksista asiakkaille, esimerkiksi sosiaalitoimisto. Myös asiakkaan tilanteen muuttuessa palveluneuvojat tiedottavat häntä mahdollisista muutoksista.

*”Itsestä tuntuu, että useimmiten kerrotaan nimenomaan jos on työssäkäyviä maahanmuuttajia, et ollaan muutettu tänne vaikka työn perässä, niin enemmän he yllättyy niistä etuuksista että tämmösiäkin mahdollisuuksia on. Sitten jos on tultu jostain muusta syystä, perheenyhdistämisen tai muun kautta, niin silloin sitä tietookin löytyy enemmän.” (H7)*

Kaikki haastateltavat toivat lisäksi esille Kelan myöntämiä sosiaaliturvaetuuksia, joita maahanmuuttaja-asiakkaat hakevat selvästi muita etuuksia enemmän. Kaikki seitsemästä haastatellusta palveluneuvojasta mainitsivat asumisen tuet, jonka lisäksi kuusi palveluneuvojaa mainitsi myös työttömyysturva- sekä lapsiperheiden etuudet.

*”No asumistuki, työttömyysturva, vanhempainetuudet ja kotihoidontuki sekä lapsilisät tietenkin, eli lapsiperhe-etuudet.” (H3)*

Terholan ja Verhon (2014, 10, 19, 32) tutkimuksessa tuli myös esille, että maahanmuuttajien keskuudessa suurin menoerä ovat työttömyysetuudet. Heidän tutkimuksestaan käy ilmi, että maahanmuuttajilla työttömyystukien käyttö on jopa kaksi kertaa yleisempää kuin kantaväestöllä. Heidän mukaan myös lapsilisiä ja lastenhoidon tukia maksetaan maahanmuuttajille enemmän suhteessa kantaväestöön, mikä johtuu ensisijaisesti maahanmuuttajien ikärakenteesta. Koska maahanmuuttajaväestö keskittyy voimakkaasti työikäisiin, on vanhuuseläkeläisiä maahanmuuttajissa hyvin vähän. Terholan ja Verhon tutkielman mukaan varsinkin pakolaisryhmissä yli 60-vuotiaiden henkilöiden osuus on todella pieni. Haastatellut palveluneuvojat kertoivat vastauksissaan, että maahanmuuttaja-asiakkaat hakevat harvemmin kuntoutus- ja vammaisetuuksia sekä sairastamiseen liittyviä etuuksia. Kolme haastateltavista arveli, että yksi merkittävä syy edellä mainittujen etuuksien vähemmälle hakemiselle on maahanmuuttaja-asiakkaiden tietämättömyys olemassa olevista etuuksista.

*”Esimerkiksi kuntoutusta ei haeta ja en tiedä voiko siinä sitten olla kulttuurisia eroja tai sitten tietämättömyys [...] ja ehkä nyt ei ensimmäisenä sitten noita vammaisetuksiakaan haeta ja toki sielläkin saattaa vaikuttaa se, kun niissä vammaisetuuksissakin odotetaan, että kolme vuotta asunu EU-maassa niin sekin sitten ehkä hidastaa sitä miksi niitä ei heti sitten haeta.” (H4)*

Haastateltavat luonnehtivat maahanmuuttaja-asiakkaiden olevan pääosin tyytyväisiä saamiinsa etuuksiin ja palveluihin. Kaksi haastateltavista mainitsi, että syy tyytyväisyyden taustalla on usein se, että ulkomailta muuttaneen henkilön kotimaassa ei ole olemassa vastaavanlaista sosiaaliturvajärjestelmää. Kolme haastateltavista nosti esille kulttuurin ja lähtömaan vaikuttavan usein henkilöiden asioimiskäyttäytymiseen ja tyytyväisyyteen. Tyytymättömyyttä aiheutti haastattelevien mukaan tilanteet, joissa asiakas saa esimerkiksi kielteisen vakuuttamispäätöksen tai asiakas ei ole täysin ymmärtänyt, mitä eri toimenpiteitä etuuksien saaminen häneltä edellyttää. Myös maksettujen etuuksien suuruus aiheutti palveluneuvojien mukaan asiakkaissa välillä tyytymättömyyttä.

*”Jos he on tyytymättömiä niin johtuu ehkä sitten siitä, että he kuvittelee etuuden määrien olevan isompia tai käsittelyajat lyhyempiä. Sitten heillä voi olla semmonen oletus, että kaikki tehdään niin kun asiakkaan puolesta, et ne yllättyykin että ne joutuu itse tekeen jotain asian eteen ja selvittää ja käymään työvoimatoimistossa.” (H5)*

*”Joskus tulee myös tyytymättömiä asiakkaita, jotka ei vaikka ymmärrä sitä, että asumistuki ei kata sitä koko vuokraa et asiakkaalle pitää kuitenkin jäädä sitä maksettavaa. [...] Tää nyt varmaan on sitten ihan ymmärryskysymys, että ei ymmärretä niitä etuuden lakisäätteisiä taustoja, että miksi näin on.” (H3)*

Kaikki haastateltavat kertoivat, että maahanmuuttaja-asiakkaat ovat tietoisia siitä, että etuuspäätöksiä ei tehdä heti palvelupisteillä. Haastateltavat H2 ja H5 mainitsivat, että välillä hakemuksien käsittelyaikojen kesto kuitenkin yllättää maahanmuuttaja-asiakkaat.

## **5.6 Kelan asiakasneuvonnan kehittäminen**

Kantaväestön lisäksi maahanmuuttajat ovat yhä enenevässä määrin erilaisten julkisten palveluiden asiakkaita, minkä vuoksi palveluita kehittäessä on hyvä ottaa huomioon myös heidän tarpeensa. Esimerkiksi sähköisiä asiointikanavia kehitettäessä on tärkeä huomioida, että maahanmuuttajat tarvitsevat usein enemmän tukea ja neuvontaa. Viranomaiskieli on pidettävä selkeänä ja ymmärrettävänä. Tätä voidaan tukea siten, että palveluista tiedotetaan myös muilla kuin kotimaisilla kielillä. Maahanmuuttajien hyödyntäminen

kokemusasiantuntijoina palveluita kehitettäessä on tärkeää. (Sisäasiainministeriö 2013, 16) Arvokasta on myös palveluneuvojilta kerätyt kokemukset ja näkemykset maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelusta toimintoja kehitettäessä.

Viisi haastatelluista palveluneuvojista oli sitä mieltä, että Kelan maahanmuuttaja-asiakkaiden saama neuvonta ja tuki palveluiden käyttämiseen oli haastattelu hetkellä riittävällä tasolla. Haastateltava H6 nosti esille, että maahanmuuttaja-asiakkaiden saaman ylimääräisen tuen pitäisi tulla joltain muulta toimijalta kuin Kelalta. Yksi palveluneuvojista ehdotti, että maahanmuuttaja-asiakkaiden määrän nopean kasvun myötä voitaisiin resursseja panostaa hetkellisesti heidän asioinnin omatoimisuuden edistämiseen.

*”Jos miettii, että heitäkin saattaa tulla enemmän ja olisi mahdollisuutta opastaa verkkopalvelussa, jotta heitä sais sinne. Saattaisi olla tarvetta hetkellisesti enemmän siihen kädestä pitäen palvelulle, että heitä sais opastettua itsenäisiksi.” (H4)*

Haastateltava H3 koki, että yhteisen kielen puuttumisen vuoksi, ei palvelun riittävyys voi koskaan olla ihanteellisella tasolla. Hän kuitenkin toi esille sen, että tulkkipalveluiden ansiosta Suomessa on kuitenkin hyvät mahdollisuudet saada palvelua myös omalla äidinkielellään. Haastateltava H2 koki, että Kela antaa maahanmuuttajille tukea ja neuvontaa riittävällä tasolla, mutta asiakkaat itse eivät aina osaa kertoa omasta tilanteestaan riittävästi tai kysyä jos jokin asia jää heille epäselväksi.

*”Neuvontaa toki siis annetaan, mutta asiakkaat ei välttämättä osaa kysyä kaikkea. Voi olla, että silloin jää jotakin epäselvää, jos he ei osaa ihan tarkalleen kertoa siitä omasta tilanteestaan. Palveluiden käyttämiseen kyllä täällä siis annetaan neuvontaa ja tuetaan heitä käyttämään esimerkiksi näitä sähköisiä palveluita [...] mut se just että osaako asiakkaat tulla tai kysyä.” (H2)*

Hannu-Pekka Huttunen ym. (2014, 29) nostavat myös palveluosaamisen laadun mittarina. Se kuinka palvelun laatu rakentuu asiakaspalvelutilanteessa, pohjautuu oikean tiedon antamiseen ja lisäksi asiakaslähtöisyyden huomioimiseen neuvontatilanteessa. Maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla neuvojen tulisi ottaa huomioon, että asiakas ei aina osaa kysyä niitä asioita, jotka olisivat tärkeitä hänen asiansa hoitamisen näkökulmasta. Neuvoja käyttää omaa

asiantuntijuuttaan, kun hän ohjaa asiakastaan oikeiden kysymyksien äärelle ja samalla auttaa tätä ymmärtämään hänelle suunnattuja palveluita. Myös Tervola (2015, 7) korostaa, että maahanmuuttaja-asiakkaiden asiointikäyttäytyminen rakentuu heidän itsensä lisäksi viranomaisten toiminnan ja tarjoamien palveluiden pohjalta. Viranomaisista lähtöisin olevat tekijät kytkeytyvät koko virastoon ja myös siellä työskenteleviin palveluneuvojiin. Erityisesti koko organisaation tasolla maahanmuuttaja-asiakkaiden asiointikäyttäytymiseen vaikuttaa kulttuurierojen sekä eri kielten huomioonottaminen palvelurakennetta suunniteltaessa. Asiakastyössä on suuri merkitys sillä, kuinka palveluneuvojat ottavat huomioon työssään maahanmuuttaja-asiakkaiden erilaiset toimintaedellytykset viranomaisen kanssa asioimiseen.

Usean palveluneuvojan vastauksesta nousi esille halu ja kiinnostus maahanmuuttaja-asiakkaiden asiakaspalvelutyön kehittämiseen. Kuitenkaan kaikkia sovittuja yhteisiä toimintatapoja ei haluttu muuttaa, vaan maahanmuuttaja-asiakkaiden toivottiin oppivan ja pystyvän vähitellen omatoimisuuteen. Haastateltavat toivoivat asiakkaiden sopeutuvan Kelan vakiintuneisiin käytäntöihin. Kaksi haastateltavista toi esille, että maahanmuuttaja-asiakkaiden omatoimisuutta hidastaa se, että lomakkeet täytetään usein heidän puolestaan esimerkiksi ajankäytön säästämiseksi.

*”Kun he tulee Suomeen niin opetettais jo silloin sitä itsenäisyyttä, että itse joudut hoitamaan asioita, että ei alettais niin kuin paapomaan heti, että kaikki tehdään sun puolesta. Jo Suomeen tullessa olis itsestään selvää, että sinä joudut nämä asiat hoitamaan ja selvittämään.” (H5)*

Viisi haastateltavista piti tärkeänä, että maahanmuuttaja-asiakkaita rohkaistaisiin mahdollisimman pian täyttämään hakemukset itsenäisesti ja heitä opastettaisiin myös käyttämään Kelan muita palvelukanavia asiointissa, kuten verkkoasiointia. Kaikki haastateltavat kertoivatkin maahanmuuttaja-asiakkaiden joukossa olevan myös hyvin omatoimisia asiakkaita.

*”Täällä kerrotais mitenkä täytyy toimia heti siinä, kun hän vaan tulee kysyyn jotain tai tekee jonkun hakemuksen, että ilmoitat muutoksista ja että sä voit tehdä tätä itse. Esimerkiksi kun autetaan täyttään vaikka sähköisesti suullinen hakemus netissä niin näytetään mitenkä se tehdään siellä.” (H7)*

*”Ainakin sitä rohkasua, tsemppaamista, laittaa heitä täyttään myös hakemuksia itsenäisesti ja he voi sitten palata palveluneuvojan luokse. Meilläkin on ne pikapalvelupisteet ja nytkin meillä on myös aulaajia, niin heiltä pystyy sitten kysymään. He sais sen onnistumisen kokemuksen sinne, että ei tää ollutkaan niin vaikee ja niitäkin on tosiaan tapahtunut, et he sit huomaa et he saikin sen täytettyä.” (H4)*

Maahanmuuttaja-asiakkaille toivottiin Kelan toimintaa ja sen hallinnoimia etuuksia esitteleviä erikielisiä esitteitä ja tiedotteita. Useat palveluneuvojista ajattelikin, että ulkomaalaistaustaiset asiakkaat tarvitsevat enemmän tietoa heidän organisaationsa toiminnasta omalla kielellään esimerkiksi verkkosivujen kautta. Myös Tervola (2015, 6, 20) tuo esille, että etuuksiin ja palveluihin liittyvää informaatiota on maahanmuuttaja-asiakkaille tällä hetkellä olemassa vain muutamalla kielellä ja tieto löytyy yhä useammin verkkosivuilta. Sähköiset asiointipalvelut ovat usein myös vain suomen tai ruotsin kielisiä. Viime aikoina Kela on kuitenkin kehittänyt eteenpäin myös vieraskielisille asiakkailleen tarkoitettuja sähköisiä palveluja, joissa esimerkiksi maahanmuuttaja-asiakas asioi kotoa käsin videoyhteyden välityksellä Kelan neuvojan kanssa omalla äidinkielellään. Tämän kaltainen sähköinen etäpalvelu mahdollistaa sähköisen asioinnin lisääntymisen myös maahanmuuttaja-asiakkaiden keskuudessa.

Kysyttäessä haastateltavilta millaista tukea he tarvitsisivat maahanmuuttaja-asiakkaiden kohtaamiseen, palveluneuvojat toivat esiin muun muassa henkilöstöresurssien ja tulkkipalvelujen parantamisen sekä kieli- ja kulttuurikoulutuksen. Heinosen ym. (2011, 19) tutkimuksessa Kelan toimihenkilöt myös nostivat esille, että ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden palvelussa haasteet koskettavat pääsääntöisesti kieltä. Toimihenkilöt kertovat etuusprosessien yksityiskohtien selventämisen asiakkaille vieraalla kielellä olevan heille molemmille vaikeaa ja aikaa vievää. Kielitaidon puutteiden lisäksi myös asiointikulttuurien erilaisuus voi muodostaa omat haasteensa. Haastateltava H1 ehdotti, että toimistossa olisi mahdollisesti tulevaisuudessa maahanmuuttaja-asiakkaiden asioihin ja kysymyksiin erikoistunutta henkilöstöä. Hän kuitenkin koki, että tälläkin hetkellä maahanmuuttaja-asiakkaita palvellaan Kelassa hyvin. Haastateltava H3 painotti, että olisi myös hyvä ottaa rohkeasti käyttöön tietokoneen ja verkon välityksellä käytettäviä käännösohjelmiä. Hän toivoi niiden kehittyvän tulevaisuudessa vastaamaan paremmin myös asiakaspalvelutilanteiden tarpeisiin.



*”Ois aika siisti semmonen, et pystyis kopioimaan päätöksen tekstin johonkin palveluun, ja asiakas pystyis lukeen sen sieltä omalla kielellään.” (H3)*

Kaksi haastateltavista toivoi esitteitä useammalla kielellä esimerkiksi Kelan verkkosivujen kautta tulostettaviksi.

*”Esitteitä enemmän eri kielille. Just varsinkin, kun on näitä pakolaisia niin heidän kielellä ja sitten jotain tulostettavia pikatulkkauksia useampiin tilanteisiin. Semmonenhan olis hyvä et vois niin kun ihan nettisivulta tulostaa semmosen yksinkertaisen tekstin jostakin etuudesta et miten sitä haetaan. [...] Sitten viel et vois niin kun tulostaa erikseen vaikka eri kielillä.” (H5)*

Useat haastateltavista kokivat, että he tarvitsevat oman osaamisen kehittämistä monikulttuurisessa asiakaspalvelussa. Omien tietojen, taitojen ja valmiuksien kehittämiseen annettiin Kelan puolelta paljon tukea, mutta ei erikseen maahanmuuttaja-asiakkaiden kohtaamiseen. Yksi haastateltavista kertoi, että Kelan palveluneuvojat voivat hankalissa tilanteissa ottaa yhteyttä kv-yksikköön, josta he saavat taustatukea haastavissa ulkomaalaisen asiakkaan asiointia koskevissa tilanteissa. Haastateltavien oli kuitenkin hieman vaikea arvioida ja konkreettisesti kuvailla, millaisia uusia valmiuksia he maahanmuuttaja-asiakkaiden kohtaamiseen tarvitsisivat tai miten valmiuksia voisi kehittää. Kieli- ja vuorovaikutustaidot nähtiin tärkeimpinä monikulttuurisen asiakaspalvelun työvälineinä. Viisi haastateltavista nostivat esille kielitaidon kehittämiseen liittyviä asioita.

*”Työnantaja vois tietysti jollain tapaa kannustaa kehittään sitä kielitaitoo, että eihän nyt esim arabiaks montaa sanaa tarvii välttämättä osata jos haluaa niin kun neuvo.” (H5)*

*”Se miten työnantaja pystyis tukeen niin tulee mieleen justiinsa englannin kielen koulutukset ja myös ruotsin kieli, koska meidän täytyy pystyä myös palvelemaan asiakkaita ruotsin kielellä. [...] Tiedän, että joissakin organisaatioissa niin kun järjestetään semmosta opetusta, niin olisi kiva jos Kelallakin olisi resursseja siihen.” (H4)*

Haastateltava H2 toi esille näkökulman, että kaikki asiakkaat kohdataan tasavertaisina heidän taustastaan riippumatta. Kristiina Härkäpää (2014, 43) painottaa tutkimuksessaan, että julkisilta palveluilta edellytetään yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamista. Tämä tarkoittaa sitä, että maahanmuuttaja-asiakkaita ja kantaväestöä tulisi kohdella tasa-arvoisesti palveluita tarjotessa. Tästä johtuen palveluiden tarjoajilla ja tuottajilla pitäisi olla tarpeeksi asiantuntemusta esimerkiksi siitä, miten maahanmuuttaja-asiakkaiden kulttuuri- ja kielitausta sekä Suomen palvelujärjestelmän tuntemus heidän toiminnassaan huomioidaan asianmukaisesti. Maahanmuutto vaikuttaa suoraan palveluiden asiakaskunnan monipuolistumiseen ja samoin kuin niitä tuottavien työyhteisöjen kansainvälistymiseen. Tämän vuoksi työntekijöiden koulutuksessa ja palveluissa tarvitaan uudenlaista osaamista kuin aikaisemmin. (Malin & Anis 2013, 156)

## 6 YHTEENVETO JA POHDINTA

### 6.1 Tutkimusongelmiin vastaaminen sekä pohdinta

Vuosi 2015 oli Suomen näkökulmasta hyvin poikkeuksellinen suuren turvapaikanhakijamäärän vuoksi. Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden määrä miltei yhdeksänkertaistui vuoteen 2014 verrattuna. Eniten turvapaikanhakijoita saapui syyskuussa 2015 (10 836), mikä oli edellisen vuoden syyskuuhun verrattuna lähes 27-kertainen määrä. Tilanteesta teki erityislaatuinen lisäksi se, että vuoden aikana Suomessa jätettiin turvapaikkahakemuksia enemmän kuin edellisen kuluneiden kymmenen vuoden aikana yhteensä. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2016, 5) Vuonna 2015 ulkomaalaistaustaisia henkilöitä Suomen väestöstä oli 339 925 eli 6,2 prosenttia (www.stat.fi 2017). Erilainen viranomaistoiminta on suomalaisen yhteiskunnan perusrakenteita, johon muutokset väestörakenteessa, kuten maahanmuuttajien määrän kasvu heijastuvat. Julkisen sektorin toimijoiden ja henkilöstön rooli ulkomailta Suomeen muuttavien henkilöiden yhteiskuntaan ja työelämään integroitumisessa on keskeinen (Pitkänen 2006, 26). Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää Tampereen Kelan palveluneuvojien kokemuksia ja näkemyksiä maahanmuuttajien Kelan tarjoaman sosiaaliturvan piiriin hakeutumisesta. Palveluneuvojat kertoivat palvelevansa maahanmuuttaja-asiakkaita päivittäin, mutta pakolaiskriisi ei haastatteluhetkellä vielä Kelan asiakaspalvelussa näkynyt. Tutkielman aihetta lähdettiin tarkastelemaan kolmen eri tutkimusongelman kautta, joiden avulla haluttiin saada mahdollisimman hyvä kokonaiskuva maahanmuuttajista Tampereen Kelan asiakkaina sekä etuuksien käyttäjinä.

Ensimmäisen tutkimusongelman tavoitteena oli selvittää palveluneuvojien suhtautumista maahanmuuttajiin asiakkaina. Haastatteluissa pyrittiin saamaan selville kokevatko palveluneuvojat maahanmuuttajat haastavana asiakasryhmänä ja ovatko maahanmuuttajat tietoisia siitä, kuinka heidän tulisi toimia saadakseen Kelan myöntämiä sosiaaliturvaetuuksia. Tavoitteena oli myös selvittää, tietävätkö maahanmuuttajat Kelan tarjoamista eri palvelukanavista. Suurin osa haastateltavista eivät pitäneet maahanmuuttajia haastavampana asiakasryhmänä kuin kantaväestö, mutta heidän palvelemiseen kului usein enemmän aikaa. Eri etuuksista kertomiseen ja toimintatapojen selventämiseen käytetään heidän kanssaan

paljon aikaa. Kaikki haastateltavat kertoivat maahanmuuttaja-asiakkaiden tarvitsevan usein opastusta Kelan etuuksien hakemisessa käytettävien lomakkeiden täytössä. Haastateltavat luonnehtivat maahanmuuttaja-asiakkaita hyvin ystävällisiksi ja kohteliaiksi. Palveluneuvojat kokivat, että maahanmuuttaja-asiakkaiden asiointiin vaikuttavia tekijöitä ovat maahantulon syy sekä lähtömaa. Samat maahanmuuttaja-asiakkaat asioivat yleensä useasti lyhyenkin aikavälin sisällä Kelan toimistossa. Syitä tähän on muun muassa asiakkaiden halu varmistaa asioita, haluttomuus tehdä hakemuksia itsenäisesti, perheenjäsenen asioiden hoitaminen sekä asioinnin helppous. Syy asioimisen tiheyteen kertoo myös maahanmuuttajien Kelan sähköisten palvelukanavien vähäisestä käytöstä. Palveluneuvojien mukaan maahanmuuttaja-asiakkaat ovat tietoisia Kelan sähköisestä asiointipalvelusta, mutta arkailevat sen käyttöä johtuen muun muassa puutteellisesta kielitaidosta. Kelan sähköistä asiointipalvelua on tällä hetkellä mahdollista käyttää vain suomen tai ruotsin kielellä. Palveluneuvojat kertoivat, että juuri kielitaito oli selvästi suurin haaste maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelussa. Kaikki haastateltavat toivat kuitenkin esille, että Kelan on mahdollista tilata asiakaspalvelutilanteeseen tulkkaus. Tjurin (2014, 19) kertoo myös tutkimuksessaan asiakkaiden kohtaavan Kelan etuuksiin liittyvää erikoissanastoa sekä kirjallisessa että suullisessa muodossa käyttäessään Kelan tarjoamia eri palvelukanavia. Kun asiakas asioi Kelan toimistossa, hänen ei tarvitse tuntea Kelan käyttämiä eri etuuksiin liittyviä käsitteitä yhtä hyvin kuin asioidessaan esimerkiksi verkon välityksellä. Kasvokkain tapahtuva keskustelu palveluneuvojan kanssa antaa vieraskieliselle asiakkaalle mahdollisuuden viitata etuuteen muilla termeillä. Tutkimuksen mukaan vieraskieliselle asiakkaalle asioiminen Kelan toimistossa vaikutti olevan ratkaisu, jos tämä ei ymmärrä Kelan tuottamia tekstejä tai oikeanlaista tietoa ei osata löytää omatoimisesti.

Kielitaidon lisäksi suomalaisen palvelurakenteen hahmottaminen oli maahanmuuttaja-asiakkaille välillä vaikeaa. Kaikki haastateltavat kertoivat ohjaavansa maahanmuuttaja-asiakkaita muiden viranomais toimijoiden palveluiden piiriin lähes päivittäin. Koska Suomeen tulee maahanmuuttajia hyvin erilaisilla taustoilla, on heillä myös erilaisia tarpeita. Kuitenkaan maahanmuuttajien tarpeet eivät suuresti poikkea kantaväestön palvelutarpeista. Puutteellinen kielitaito ja heikko suomalaisten julkisten palveluiden tuntemus vaikeuttavat oikean palvelun piiriin hakeutumista. Neuvonnan tulisi olla viestinnällisesti selkeää, asiantuntevaa ja asiakkaiden helposti käytettävissä. Jos neuvonta on rakennettu asiakkaiden näkökulmasta hyvin ja ohjaaminen eri palveluiden piiriin toteutuu mahdollisimman tehokkaasti, ovat niiden aiheuttamat hyödyt myös taloudellisia. (Huttunen ym. 2014, 13)

Toisen tutkimusongelman tarkoituksena oli selvittää, kuinka tietoisia maahanmuuttaja-asiakkaat ovat heille kuuluvista sosiaaliturvaetuuksista. Palveluneuvojat olivat yhtä mieltä siitä, että maahanmuuttaja-asiakkaat tietävät, mihin etuuksiin he ovat oikeutettuja. Tästä johtuen he eivät myöskään yleensä hae heille kuulumattomia etuuksia. Palveluneuvojat kertoivat lisäksi tiedottavan asiakkaitaan aktiivisesti heitä koskevista etuuksista, mikä luonnollisesti lisää asiakkaiden tietämystä. Lisäksi palveluneuvojilta tiedusteltiin, mitä Kelan maksamia etuuksia maahanmuuttaja-asiakkaat yleensä hakevat. Saatujen vastauksien perusteella maahanmuuttaja-asiakkaat hakevat eniten asumiseen liittyviä tukia sekä työttömyysturva- ja lapsiperheiden etuuksia. Haastatellut palveluneuvojat kertoivat maahanmuuttaja-asiakkaiden hakevan harvemmin kuntoutus- ja vammaisetuksia sekä sairastamiseen liittyviä etuuksia. Palveluneuvojien haastatteluiden pohjalta saadut vastaukset tukevat Tervolan ja Verhon (2014) tekemässä tutkimuksessa saatuja tuloksia, jossa tutkittiin maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttöä. Haastateltavat kuvailivat maahanmuuttaja-asiakkaiden olevan valtaosin tyytyväisiä saamiinsa etuuksiin ja palveluihin

Kolmannen tutkimusongelman avulla pyrittiin selvittämään, kuinka Kelan asiakasneuvontaa voitaisiin kehittää maahanmuuttaja-asiakkaita palveltaessa palveluneuvojien näkökulmasta. Palveluneuvojat olivat antamiensa vastauksien perusteella pääasiassa sitä mieltä, että Kelan maahanmuuttaja-asiakkaiden saama neuvonta ja tuki palveluiden käyttämiseen oli haastattelu hetkellä riittävällä tasolla. Usean palveluneuvojan vastauksesta nousi esille halu ja kiinnostus maahanmuuttaja-asiakkaiden asiakaspalvelutyön kehittämiseen. Kuitenkaan kaikkia sovittuja yhteisiä toimintatapoja ei haluttu muuttaa, vaan maahanmuuttaja-asiakkaiden toivottiin oppivan vähitellen omatoimisuuteen. Haastateltavat toivoivat ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden sopeutuvan Kelan vakiintuneisiin käytäntöihin ja toimintatapoihin. Myös Pitkäsen (2006, 6) tutkimuksessa tuli esille, että ulkomaalaistaustaisia asiakkaita haluttiin palvella hyvin, mutta heidän odotettiin sopeutuvan julkisen sektorin eri toimijoiden jo olemassa oleviin toimintamalleihin. Pitkäsen mukaan totuttuja käytäntöjä ei oltu valmiita muuttamaan ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden hyvän palvelun turvaamiseksi, vaan heille tuli tarjota samat palvelut kuin suomalaiselle kantaväestöllekin. Maahanmuuttajille suunnattuihin eriyttäviin tukitoimiin suhtauduttiin Pitkäsen mukaan ristiriitaisesti. Eriyttäviä tukitoimia pidettiin eri viranomaistoimijoiden keskuudessa yleisesti ottaen hyvinä, mutta omaan työhön tai työyhteisöön sopimattomina. Pitkäsen tutkimukseen osallistui opettajia, sosiaalityöntekijöitä, työvoimaviranomaisia, poliiseja, rajavartioita, oikeusviranomaisia,

lääkäreitä sekä sairaan- ja terveydenhoitajia, mutta siinä saadut tulokset ovat varmasti verrattavissa myös tästä tutkimuksesta saatuihin tuloksiin.

Useat haastateltavista kokivat, että he tarvitsevat oman osaamisen kehittämistä monikulttuurisessa asiakaspalvelussa. Palveluneuvojien oli kuitenkin vaikea arvioida ja kuvailla konkreettisesti, millaisia uusia valmiuksia he maahanmuuttaja-asiakkaiden kohtaamiseen kaipaisivat tai miten näitä valmiuksia voisi mahdollisesti kehittää. Kieli- ja vuorovaikutustaidot nähtiin tärkeimpinä monikulttuurisen asiakaspalvelun työvälineinä. Haastateltavat kertoivat Kelan tukevan työntekijöidensä oppimista, mutta se ei antanut erikseen koulutusta maahanmuuttaja-asiakkaiden kohtaamiseen. Kysyttäessä palveluneuvojilta, millaista tukea he tarvitsisivat maahanmuuttaja-asiakkaiden kohtaamiseen, päällimmäisenä nousi esille kielikoulutukset.

Hammar-Suutari (2009, 64) tuo esille väitöskirjassaan, että viranomaistyö on kokenut suuria muutoksia viimeisen runsaan sadan vuoden aikana. Hän kertoo viranomaistoiminnassa tapahtuvan asiakastyön saaneen uusia ulottuvuuksia, kuten asiakaslähtöisyyden lisääntymisen. Kuitenkin asiakastyö perustuu yhä voimakkaasti annettuihin lakeihin, säädöksiin ja muihin viranomaiskohtaisiin toimintaohjeisiin. Kansainvälinen muuttoliike vaikuttaa Kelan asiakaskunnan monipuolistumiseen, minkä vuoksi palveluneuvojat tarvitsevat työhön liittyvien valmiuksien kehittämistä. Tämä on erittäin tärkeää, jotta he pystyvät vastaamaan taustaltaan yhä kansainvälisemmän asiakaskunnan palvelutarpeisiin. Maahanmuuttaja-asiakkaiden asiointitarvetta voi lisätä erityisesti maassaolon alkuvaiheessa elämäntilanteen, asumisjärjestelyiden sekä työsuhteiden muutokset. Nämä tekijät voivat aiheuttaa myös viranomaisille tulkintaongelmia tarkasteltaessa asiakkaan tilannetta. (Tervola 2015, 7) Maahanmuuttajien palveluihin hakeutuminen sekä niiden piiriin pääseminen ja niistä hyötyminen saattaa estyä tilanteessa, jossa palvelujärjestelmässä on syntynyt haasteita kohdata vieraskielinen tai heikosti suomea osaava asiakas (Härkäpää 2014, 4).

Oikeus Suomen sosiaaliturvaan ei synny kansalaisuuden perusteella, vaan asumisperusteisesti. Jokainen vakinaisesti Suomessa asuva ihminen kuuluu lakisääteisen sosiaaliturvan piiriin. Kuitenkin tiettyjen etuuksien saaminen edellyttää lisäksi sitä, että henkilö on asunut Suomessa määrätyn ajan. Vähimmäisturva on määritelty Suomen perustuslaissa. (Kangas & Niemelä 2017, 9) Tuija Korpela (2016, 6) tuo esille näkemyksen, jonka mukaan muun muassa Kelan toimeenpanema sosiaaliturva toimii tärkeänä kansallisen hyvinvointivaltioidentiteetin

rakentajana. Oikeus sosiaaliturvaan rakentuu erilaisten erojen, rajojen ja yhtäläisyyksien pohjalta, mikä toimii yksilöiden ja yhteisöjen identiteettien rakennuspalikoina. Tämä aiheuttaa myös tilanteita, joissa tehdään vertailua oikeuksista sosiaaliturvaan meidän ja muiden välillä. Tämä tulee esille usein keskusteluissa, joissa pohditaan maahanmuuttajien oikeutta sosiaaliturvaan Suomessa. Keskustelua herättää erityisesti se, ketkä ovat osa sitä yhteisöä, jonka sosiaaliturvajärjestelmän tulisi yhteisvastuullisesti turvata. Mielenkiintoisen aiheesta tekee lisäksi se, että pakolaiskriisin seurauksena sosiaaliturvan piiriin tulee tuhansia uusia ihmisiä. On kiinnostavaa nähdä, kuinka tämä tulee vaikuttamaan Suomen kantokykyyn pohjoismaisena hyvinvointivaltiona. Esimerkiksi entinen Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Mäntylä nosti esille maahanmuuttajien etuuksien heikentämistä ja niiden muuttamista vastikkeellisiksi pahimman pakolaistulvan aikana syksyllä 2015 (Aamulehti 10.10.2015).

## **6.2 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi**

Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnin välineinä käytetään yleensä reliabiliteetin ja validiteetin käsitteitä. Tutkimuksen reliaabeliuudella tarkoitetaan tutkimustulosten toistettavuutta. Tutkimuksen reliaabelius voidaan todentaa esimerkiksi siten, että kaksi tutkijaa saavat samaa aineistoa ja menetelmää käyttäen yhtäläisen tuloksen. Jos joku toinen tutkija haluaisi toistaa tämän tutkimukset, on haastattelurunko löydettävissä liitteenä tutkielman lopusta (Liite 1). Toinen tärkeä tutkimuksen arvioinnissa käytetty käsite on sen validius. Tutkimuksen validiuudella, eli pätevyydellä tarkoitetaan sitä, että käytetty mittari tai tutkimusmenetelmä mittaa juuri sitä mitä on ollut tarkoituskin. Tutkimuksen validius on tämän tutkielman osalta varmistettu sillä, että kaikki keskeiset käsitteet on avattu heti tutkielman alussa. Lisäksi tutkielmaa tehdessä on perehdytty huolellisesti aiheeseen liittyvään tutkimuskirjallisuuteen ja tutkimuskysymykset on suunniteltu huolellisesti. Reliabiliteetin ja validiteetin käsitteet ovat alun perin syntyneet kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimuksen lähtökohdista ja sen tarpeisiin. Vaikka tämä tutkielma on toteutettu laadullisella menetelmällä, voidaan myös sen kohdalla arvioida tutkielman reliabiliteettia ja validiutta. Laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen luotettavuutta voidaan parantaa sillä, että tutkija selostaa yksityiskohtaisesti tutkimuksen etenemisen eri vaiheet. Tutkijan tulisi kertoa todenmukaisesti, kuinka ja missä olosuhteissa esimerkiksi haastatteluaineisto on kerätty. Laadullisen aineiston analyysissä on myös hyvä perustella, kuinka kerätty aineisto on luokiteltu sekä millä perusteilla siitä on muodostettu tulkintoja. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 133; Hirsjärvi ym. 2009, 231–233)

Laadullisessa tutkimuksessa tulosten luotettavuutta voidaan lisätä esimerkiksi vertaamalla saatuja tuloksia aiheesta aikaisemmin tehtyihin tutkimustuloksiin.

Tässä tutkielmassa on kuvattu tarkasti aineiston hankintaan, käsittelyyn ja tulkintaan liittyneet eri tutkimusvaiheet. Haastattelu aineistokeruumenetelmänä aiheuttaa kuitenkin oman haasteensa saatujen tulosten näkökulmasta, sillä haastattelutilanteet ja niissä kerätty aineisto ovat aina konteksti- ja tilannesidonnaisia. Tämä johtaa siihen, että haastateltavat saattavat puhua haastattelutilanteessa eri tavalla, kuin joissakin toisissa olosuhteissa. Tutkimuksen tekijän tulee ottaa tämä huomioon tulkitessaan saamiaan tutkimustuloksia. (Hirsjärvi ym. 2009, 207) Lisäksi haastattelujen luotettavuutta saattaa hieman heikentää haastateltavien henkilöiden taipumus vastata sosiaalisesti hyväksyttävillä vastauksilla. Kuitenkin täsmentävät kysymykset ja mahdollisuus motivoida henkilöitä tuomaan esille heidän mielipiteensä haastattelutilanteessa, on haastattelun etuja verrattuna esimerkiksi kyselylomakkeella toteutettuun tiedonkeräämiseen. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 35–36) Haastattelukysymykset toimitettiin tässä tutkimuksessa haastateltaville etukäteen, mikä antoi haastateltaville mahdollisuuden valmistautua haastattelutilanteeseen. Haastattelut nauhoitettiin asiaankuuluvilla välineillä rauhallisessa tilassa, joten äänitteet olivat korkealaatuisia ja helppoja litteroida. Haastatteluaineisto on myös hyvin edustava, sillä tutkielmaa varten haastateltiin puolet sillä hetkellä Tampereen Kelan palveluksessa olevista palveluneuvojista.

Tutkielman tavoitteena oli saada vastaus tutkielman alussa asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Haastattelu aineistonkeruumenetelmänä oli hyvä tapa saada esille palveluneuvojien kokemuksia ja näkemyksiä maahanmuuttajista Kelan asiakkaina. Haastattelurungon tarkentavilla kysymyksillä pystyttiin varmistamaan, että tutkimuskysymyksiin saatiin haastateltavilta hyvin monipuolisia vastauksia juuri oikeanlaisella tarkkuudella. Tutkielma edustaa Tampereen alueen Kelan palveluneuvojien kokemuksia ja näkemyksiä, joten tutkielman tuloksia ei voida yleistää koskemaan suoraan muuta Suomea.

### **7.3 Jatkotutkimusehdotus**

Globaali liikkuvuus laittaa kaikki kansakunnat ja kansainväliset toimijat keksimään uusia toimintatapoja ja ratkaisuvaihtoehtoja muuttoliikkeen ja muuttuvien väestörakenteiden sopeutumiseksi. Muuttoliikkeiden vaikutukset heijastuvat sekä muuttajien lähtö- että



tulomaihin. Muuttaminen vieraaseen valtioon koskettaa muuttajan itsensä lisäksi heidän läheisiään, kuten perheenjäseniä ja muita sukulaisia. Maahanmuuttajat vaikuttavat ympäröivään yhteiskuntaan omalla toiminnallaan ja elämällään. Tämän lisäksi he vaikuttavat sosiaalisten kontaktiensa, työpaikkojensa ja muiden transnationaalien verkostojen kautta yhteiskunnan rakenteisiin. Siten kansainväliset muuttoliikkeet haastavat eri kansakunnat ja kansainväliset toimijat pohtimaan toimivia vaihtoehtoja tilanteen ratkaisemiseksi. (Martikainen ym. 2013, 13–14)

Kansainvälisen liikkuvuuden ja maahanmuuton määrän kasvaessa aktiivisen maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikan merkitys korostuu. Suomalaisessa yhteiskunnassa erilaiset kulttuurit, kielet, tavat ja arvomaailmat tulevat yhä enemmän osaksi jokaisen arkipäivää, jolloin kotoutumispolitiikan onnistumisen edellytyksenä on, että maahanmuuttajat tuntevat olevansa yhdenvertaisia yhteiskunnan jäseniä. Maahanmuuttajille tulisi tarjota nopeasti maahan tulon jälkeen mahdollisuus suomen kielen opiskeluun sekä antaa heille tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Maahanmuuttajien valmiuksia toimia suomalaisessa yhteiskunnassa ja työelämässä pyritään edistämään, jotta he pystyisivät olemaan osallisia yhteiskunnan eri toiminnoissa. Kantaväestön ja maahanmuuttajien välistä myönteistä vuorovaikutusta pystytään tukemaan, juurikin antamalla maahanmuuttajille hyvät edellytykset osallistua ja toimia. (Sisäministeriö 2015, 65) Suomesta halutaan mielellään välittää kuvaa tasa-arvoisena ja oikeudenmukaisena valtiona. Siksi myös suomalaisen julkisen sektorin tuottamien ja ostamien palveluiden lähtökohtana on niiden asiakkaiden tasa-arvoinen kohteleminen. Viranomaistyössä tasa-arvo toteutuu silloin, kun jokaiselle asiakkaalle taataan yhtäläinen kohtelu ja palvelut. (Hammar-Suutari 2009, 28)

Jatkotutkimuksen näkökulmasta tutkielman aihetta voitaisiin tulevaisuudessa lähestyä laajentamalla tutkittava kohderyhmä koskettamaan useampia Kelan toimipisteitä. Perustoimeentuloturvan siirryttyä Kelan hoidettavaksi vuoden 2017 alusta, on tämä varmasti vaikuttanut Kelan asiakassegmenttiin. Kelan työntekijöiden kokemuksia eri asiakasryhmien palveluista voitaisiin selvittää laajemmalla kvantitatiivisella kyselytutkimuksella. Maahanmuutto tulee herättämään varmasti paljon keskustelua eri tutkimusalojen piirissä, joten mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita syntyy varmasti lisää lähivuosien aikana.

# LÄHTEET

## Kirjallisuus:

Aamulehti 10.10.2015. Maahanmuuttajien etuudet heikkenemässä. A15.

Airio, Ilpo. 2013. Toimeentuloturva osana sosiaaliturvaa. Teoksessa: Airio, Ilpo (toim.). Toimeentulon verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kelan tutkimusosasto. 8–23.

Ansala, Laura, Hämäläinen, Ulla & Sarvimäki, Matti. 2014. Integroitumista vai eriytymistä? Maahanmuuttajalapset ja –nuoret Suomessa. Kelan työpapereita 56/2014. Helsinki: Kela.

Brewis, Kielo. 2008. Stress in the Multi-ethnic Customer Contacts of the Finnish Civil Servants. Developing Critical Pragmatic Intercultural Professionals. Jyväskylä studies in humanities 103. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House.

Esping-Andersen, Gøsta. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity press.

Faurie, Maija. 2011. Saamelainen Kelan asiakkaana. Saamelaisten oikeudet ja asema alkuperäiskansana Kelan toimeenpanemassa sosiaaliturvassa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 75/2011. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Hammar-Suutari, Sari. 2009. Asiakkaana erilaisuus. Kulttuurien välisen viranomaistoiminnan etnografia. Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja 147. Joensuu: Joensuun yliopisto.

Haunia, Veikko. 2005. Näkökulmia yrityksen henkilöriskien hallintaan. Teoksessa: Kuusela, Hannu & Ollikainen, Reijo (toim.). Riskit ja riskienhallinta. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy. 275–290.

Heinonen, Hanna-Mari. 2009. Byrokraatti vai asiakaspalvelija? Kelan virkailijan toimintatavat ja roolit Yhteyskeskuksessa palvelukulttuurin muutosten keskellä. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 106. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Heinonen, Hanna-Mari, Tervola, Jussi & Laatu, Markku. 2011. Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa. Tutkimus haastavista asiakasryhmistä ja sosiaaliturvan (toimeenpanon) ongelmista. Nettityöpapereita 20/2011. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Hellsten, Katri. 2011. Onko puhe Suomesta pohjoismaisena hyvinvointivaltiona perusteltua? Teoksessa: Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.). Sosiaalipolitiikka - Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino. 146–180.

Hiilamo, Heikki, Niemelä, Heikki, Pykälä, Pertti, Riihelä, Marja & Vanne, Reijo. 2012. Sosiaaliturva ja elämänvaiheet. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena. 2011. Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula. 2009. Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Huhtanen, Raija. 2012. Oikeudellinen näkökulma sosiaalivakuutukseen. Teoksessa: Havakka, Pauliina, Niemelä, Mikko & Uusitalo, Hannu (toim.). Sosiaalivakuutus. Helsinki: Finanssi- ja vakuutuskustannus Oy. 52–74.

Huhtanen, Raija. 2017. Sosiaalivakuutuksen oikeudellinen perusta. Teoksessa: Havakka, Pauliina, Niemelä, Mikko & Uusitalo, Hannu (toim.). Sosiaalivakuutus. Helsinki: Finanssikoulutus Oy. 55–82.

Huttunen, Hannu-Pekka, Cambello, Kirsi, Rahkema, Kaja, Saloranta, Anne, Grossett, Outi, Laine, Heli, Abbey, Paul, Teiss, Kristiina, Sinkkonen, Päivi, Hallikainen, Minna, Jakupowicz, Nedad, Lampelto, Riitta, Guibert, Marguerite, Pekkala, Henrik, Karinen, Risto, Kallio, Outi & Vuorinen, Raimo. 2014. Oikeilla neuvoilla oikeaan paikkaan. Suosituksia ja hyviä käytäntöjä maahanmuuttajien neuvonnan kehittämiseen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 5/2014. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Härkäpää, Kristiina. 2014. Kokemuksia ja näkemyksiä maahanmuuttajien suomen kielen taidon huomioon ottamisesta kuntoutus- ja työllistymispalveluissa. Kelan työpapereita 67/2014. Helsinki: Kelantutkimusosasto.

Kangas, Olli & Niemelä, Mikko. 2017. Riskit, vakuutus ja sosiaalivakuutus. Teoksessa: Havakka, Pauliina, Niemelä, Mikko & Uusitalo, Hannu (toim.). Sosiaalivakuutus. Helsinki: Finanssikoulutus Oy. 8–54.

Kari, Matti. 2011. Sosiaaliturvajärjestelmät eri maissa. Jyväskylä: Bookwell Oy.

Kautto, Mikko. 2004. Sosiaaliturvalta töihin: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. Yhteiskuntapolitiikka 69 (2004):1. 17–30.

Kela. 2014. Kelan terminologinen sanasto – Etuuksiin liittyvät käsitteet. 3. laitos. Helsinki: SANASTOKESKUS TSK.

Kiander, Jaakko & Lönnqvist, Henrik. 2002a. Hyvinvointivaltio ja talouskasvu. Porvoo: WSOY.

Kiander, Jaakko & Lönnqvist, Henrik. 2002b. Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Kiuru, Berit. 2014. Maahanmuuttajien oikeus sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon: Poliitikat ja käytäntö Suomessa. Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto.

Knape, Nina & Virtanen, Ari. 2017. Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2015. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos: Tilastoraportti 7/2017.

Korpela, Tuija. 2016. Kansalaiset Kelan toimintaa kehittämässä? Kansalaisten tavat ja mahdollisuudet osallistua Kelan toiminnan kehittämiseen. Kelan työpapereita 110/2016. Helsinki: Kelan tutkimus.

Krippendorff, Klaus. 2013. Content Analysis – An Introduction to Its Methodology. Third Edition. London: Sage.

Kurhila, Salla. 2006. Maahanmuuttajataustaiset asiakkaat Kelan toimistossa. Teoksessa: Sorjonen Marja-Leena & Raevaara, Liisa (toim.). Arjen asiointia. Keskusteluja Kelan tiskin äärellä. Tietolipas 210. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. 285–312.

Laaksonen, Kaino. 2006. Mitä mieltä asiakkaat ovat Kelan lomakkeista? Teoksessa: Sorjonen Marja-Leena & Raevaara, Liisa (toim.). Arjen asiointia. Keskusteluja Kelan tiskin äärellä. Tietolipas 210. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. 35–47.

Lehmuskoski, Antero & Kuusisto-Niemi, Sirpa. 2008. Sosiaalialan sanasto asiakastietojärjestelmää varten. Sosiaalialan tietoteknologiahanke. Stakesin raportteja 30/2008. Helsinki: Vastapaino Oy.

Makkonen, Timo & Koskenniemi, Eero. 2013. Muuttoliikkeen ja maahanmuuttajien aseman oikeudellinen sääntely. Teoksessa: Martikainen, Tuomas, Saukkonen, Pasi & Säävälä, Minna (toim.). Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus. 55–80.

Malin, Maili & Anis, Merja. 2013. Maahanmuuttaja hyvinvointivaltiossa. Teoksessa: Martikainen, Tuomas, Saukkonen, Pasi & Säävälä, Minna (toim.). Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus. 141–159.

Martikainen, Tuomas, Saukkonen, Pasi & Säävälä, Minna. 2013. Johdanto: Suomi muuttuu kun Suomeen muutetaan. Teoksessa: Martikainen, Tuomas, Saukkonen, Pasi & Säävälä, Minna (toim.). Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus. 13–19.

Niemelä, Mikko, Pajula, Hanna, Kapanen, Mikko & Kangas, Olli. 2016. Kelan toimistojen lakkauttaminen ja arviot Kelan palveluista. Kuvailevat tulokset. Työpapereita 101/2016. Helsinki: Kelan tutkimus.

Nykänen, Eeva. 2013. Maahanmuuttajat sosiaalisten oikeuksien subjekteina. Teoksessa: Suomalainen lakimiesyhdistys (toim.). Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 24. Vantaa: Hansaprint Oy. 47–73.

Pitkänen, Pirkko. 2006. Etninen ja kulttuurinen monimuotoisuus viranomaistyössä. Helsinki: Edita.

Rantala, Jukka & Kivisaari, Esko. 2014. Vakuutusoppi. Helsinki: Finanssi- ja vakuutuskustannus Oy.

Saukkonen, Pasi. 2013. Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka. Teoksessa: Martikainen, Tuomas, Saukkonen, Pasi & Säävälä, Minna (toim.). Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus. 81–97.

Sisäasiainministeriö. 2013. Maahanmuuton tulevaisuus 2020 – työryhmän ehdotus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 5/2013. Helsinki: Monistamo.

Sisäministeriö. 2015. Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014. Sisäministeriön julkaisu 2/2015.

Sisäministeriö. 2017. Maahanmuuton tilannekatsaus 1/2017. Sisäministeriön julkaisu 4/2017. Helsinki: Sisäministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2011. Maahanmuuttoon ja maastamuuttoon liittyvää sosiaaliturvasäännöstöä selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:2. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Tarkoma, Jari. 2015. Esipuhe. Teoksessa: Nieminen, Tarja, Sutela, Hanna & Hannula, Ulla (toim.). Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Helsinki: Tilastokeskus, 3–4.

Tervola, Jussi. 2015. Työttömien maahanmuuttajien asiointi sosiaaliviranomaisten kanssa. Kelan työpapereita 81/2015. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Tervola, Jussi & Verho, Jouko. 2014. Maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttö vuonna 2011. Työpapereita 64/2014. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Tjurin, Ilona. 2014. Kela Venäjäksi. Keskustelunanalyttinen tutkimus venäjänkielisestä vuorovaikutuksesta Kelassa. Kelan työpapereita 70/2014. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

## **Internet-lähteet:**

Euroopan muuttoliikeverkosto. 2016. Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva raportti – Suomi 2015. Luettu 11.3.2017. Saatavilla: [http://www.emn.fi/files/1378/APR\\_2015\\_FI\\_EN\\_PAINO.pdf](http://www.emn.fi/files/1378/APR_2015_FI_EN_PAINO.pdf)

Euroopan unioni. 2017. Päätöksenteon eteneminen EU:ssa. Luettu 15.4.2017. Saatavilla: [https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures\\_fi](https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_fi)

Kela. 2016. Maasta ja maahanmuutto. Luettu 20.11.2016. Saatavilla: <http://www.kela.fi/maasta-ja-maahanmuutto>

Kela. 2017a. Toiminta. Luettu 25.3.2017. Saatavilla: <http://www.kela.fi/toiminta>

Kela. 2017b. Lastenhoidon tuet. Luettu 20.4.2017. Saatavilla: <http://www.kela.fi/lastenhoidon-tuet>

Kela. 2017c. Kotihoidontuki. Luettu 21.4.2017. Saatavilla: <http://www.kela.fi/kotihoidontuki>

Kela. 2017d. Rahoitus. Luettu 19.4.2017. Saatavilla: <http://www.kela.fi/rahoitus>

Kelan elämässä opas. 2017. Luettu 19.4.2017. Saatavilla: <http://www.kela.fi/documents/10180/0/EI%C3%A4m%C3%A4ss%C3%A4-opas/8ea0c88b-e83b-453f-808a-fbb5ccbb9ddb?version=1.0>

Kelan koti ja perhe -esite. 2017. Luettu 15.4.2017. Saatavilla: [http://www.kela.fi/documents/10180/0/Koti\\_ja\\_perhe\\_esite\\_Kela.pdf/dd7579da-aff7-4689-87f5-862fb15742bd](http://www.kela.fi/documents/10180/0/Koti_ja_perhe_esite_Kela.pdf/dd7579da-aff7-4689-87f5-862fb15742bd)

Kelan muutto Suomeen tai Suomesta ulkomaille -esite. 2017. Luettu 16.4.2017. Saatavilla: [http://www.kela.fi/documents/10180/0/Muutto\\_Suomeen\\_tai\\_Suomesta\\_ulkomaille\\_esite\\_Kela.pdf/8b01c149-fa9c-4b7c-b83b-1723115978c6](http://www.kela.fi/documents/10180/0/Muutto_Suomeen_tai_Suomesta_ulkomaille_esite_Kela.pdf/8b01c149-fa9c-4b7c-b83b-1723115978c6)

Kelan opiskelu -esite. 2017. Luettu 15.4.2017. Saatavilla: <http://www.kela.fi/documents/10180/2628102/Opiskelu/720ad105-44d4-416a-8646-8eefe08f6a32>

Kelan taskutilasto 2016. 2016. Luettu 15.4.2017. Saatavilla: [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/162957/Taskutilasto\\_2016.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/162957/Taskutilasto_2016.pdf?sequence=1)

Kelan tilastollinen vuosikirja 2015. 2016. Luettu 20.3.2017. Saatavilla: [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/169373/Kelan\\_tilastollinen\\_vuosikirja\\_2015.pdf?sequence=2](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/169373/Kelan_tilastollinen_vuosikirja_2015.pdf?sequence=2)

Kelan toimintakertomus 2016. Luettu 19.4.2017. Saatavilla: [https://toimintakertomus.kela.fi/wp-content/uploads/2017/04/Kelan\\_toimintakertomus\\_2016\\_web.pdf](https://toimintakertomus.kela.fi/wp-content/uploads/2017/04/Kelan_toimintakertomus_2016_web.pdf)

Kelan työttömyys -esite. 2017. Luettu 15.4.2017. Saatavilla: [http://www.kela.fi/documents/10180/0/Tyottomyyss\\_esite\\_Kela/b6de1fb8-4a42-45de-8ee4-fe8f78c32e36](http://www.kela.fi/documents/10180/0/Tyottomyyss_esite_Kela/b6de1fb8-4a42-45de-8ee4-fe8f78c32e36)

Maahanmuuttoviraston toimintakertomus 2016. Luettu 30.3.2017. Saatavilla: [http://www.migri.fi/download/72625\\_Maahanmuuttoviraston\\_toimintakertomus\\_2016.pdf?43b6151a7260d488](http://www.migri.fi/download/72625_Maahanmuuttoviraston_toimintakertomus_2016.pdf?43b6151a7260d488)

Maahanmuuttovirasto. 2017. Vastaanottokeskukset. Luettu 9.3.2017. Saatavilla: [http://www.migri.fi/turvapaikka\\_suomesta/vastaanottotoiminta/vastaanottokeskukset](http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/vastaanottotoiminta/vastaanottokeskukset)

Sisäministeriö. 2015. Maahanmuuttopolitiikka. Luettu 28.10.2015. Saatavilla: <http://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/maahanmuuttopolitiikka>

Sisäministeriö. 2016a. Maahanmuuttopolitiikka. Luettu 20.9.2016. Saatavilla: <http://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/maahanmuuttopolitiikka>

Sisäministeriö. 2016b. Sisäministeriön tehtävät. Luettu 20.9.2016. Saatavilla: [http://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/maahanmuuttohallinto/sisaministerion\\_tehtavat](http://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/maahanmuuttohallinto/sisaministerion_tehtavat)

Sisäministeriö. 2017a. Turvapaikanhakijat. Luettu 10.1.2017. Saatavilla: <http://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat>

Sisäministeriö. 2017b. Maahanmuuton toimijat ja vastuut. Luettu 15.3.2017. Saatavilla: <http://intermin.fi/maahanmuutto/toimijat-ja-vastuut>

Sisäministeriö. 2017c. Kiintiöpakolaiset. Luettu 1.4.2017. Saatavilla: <http://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset/kiintiopakolaiset>

Sosiaalivakuutus. 2017. Kansainvälisen sosiaaliturvan pikakurssi. Luettu 10.5.2017. Saatavilla: <http://sosiaalivakuutus.fi/kansainvalisen-sosiaaliturvan-pikakurssi/>

Suomi.fi. 2017. Eläkkeelle. Luettu 24.4.2017. Saatavilla: [http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/palveluoppaat/ikaantuvan\\_palveluopas/raha\\_asiani/elakkeelle/?recursive=true&print=true](http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/palveluoppaat/ikaantuvan_palveluopas/raha_asiani/elakkeelle/?recursive=true&print=true)

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. 2017. Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Luettu 10.1.2017. Saatavilla: <https://www.thl.fi/fi/web/maahanmuuttajat-ja-monikulttuurisuus/vaestoryhmat/maahanmuuttajat>

Tilastokeskus. 2017. Maahanmuuttajat väestössä. Luettu 12.5.2017. <http://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa.html>

## **Oikeudelliset lähteet:**

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY

Hallintolaki (434/2003)

Kansalaisuuslaki (359/2003)

Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (30.12.1993/1573)

Laki Kansaneläkelaitoksesta (17.8.2001/731)

Laki kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta (746/2011)

Laki kotouttamisen edistämisestä (1386/2010)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)

## **Muut lähteet:**

Kelanetti: Kelan palvelumalli asiakaskohtaamisille 2015

# LIITE 1: HAASTATTELURUNKO

## Taustatiedot

- Kuinka kauan olet työskennellyt palveluneuvojana?
- Koulutustausta
- Haastateltavien ikä ja sukupuoli

## Asiakaspalvelutilanne

- Kuinka usein palvelet maahanmuuttaja-asiakkaita työssäsi?
- Onko maahanmuuttaja-asiakkaiden määrä vielä näkyvästi lisääntynyt pakolaiskriisin myötä?
- Ovatko maahanmuuttaja-asiakkaat iältään nuoria/vanhoja? Miehiä/naisia?
- Asioivatko he yksin, perheenä tai muuten suurempana joukkona?
- Asioivatko samat henkilöt usein? Jos näin on, mistä tämä voisi johtua?
- Joudutko työssäsi usein kertomaan maahanmuuttaja-asiakkaille, kuinka heidän tulisi toimia etuuksia hakiessaan? Liittyykö tämä yleensä lomakkeiden täytön opastamiseen?
- Onko muita asioita, joista maahanmuuttaja-asiakkaat kysyvät usein?
- Tuottaako kielimuuri koskaan ongelmia? Kuinka tähän on organisaatiossanne reagoitu?
- Mikä on suurin esiin nouseva haaste palvellessasi maahanmuuttaja-asiakkaita?
- Aiheuttavatko kulttuurien väliset eroavaisuudet ongelmia asiakaspalvelussa? Millaisia nämä ongelmat yleensä ovat?
- Ovatko maahanmuuttaja-asiakkaat mielestäsi haastavampi asiakasryhmä kuin kantaväestö? Mitkä seikat tekevät heistä haastavamman asiakasryhmän?
- Millä tavoin maahanmuuttaja-asiakkaat eroavat kantaväestöstä asiakaspalvelutilanteessa?
- Vaatiiko maahanmuuttaja-asiakkaiden palveleminen työssäsi monialaista osaamista? Miten tämä näkyy työssäsi?

## Maahanmuuttajat asiakkaina

- Ovatko maahanmuuttaja-asiakkaat tietoisia siitä, kuinka heidän tulisi toimia saadakseen heille mahdollisesti kuuluvia etuuksia?
- Tietävätkö maahanmuuttaja-asiakkaat, mihin etuuksiin he ovat oikeutettuja? Tietävätkö he mitään vai onko heillä väärää tietoa?
- Joudutko usein työssäsi kertomaan maahanmuuttaja-asiakkaille heille kuuluvista etuuksista?



- Hakevatko maahanmuuttaja-asiakkaat heille kuulumattomia etuuksia? Jos hakevat, niistä tämä johtuu?
- Ymmärtävätkö maahanmuuttaja-asiakkaat, mitkä palvelut kuuluvat Kelalle ja mitkä muille viranomaisille?
- Joudutteko ohjaamaan maahanmuuttaja-asiakkaita muiden palveluiden piiriin? (esim. TE-palvelut ym.)
- Onko maahanmuuttaja-asiakkaiden joukossa hyvin omatoimisesti ja aktiivisesti toimivia henkilöitä?
- Käyttävätkö maahanmuuttaja-asiakkaat Kelan sähköisiä asiointikanavia? Tietävätkö he tällaisesta mahdollisuudesta? Miten niissä on mielestäsi huomioitu kyseinen asiakasryhmä?
- Ymmärtävätkö maahanmuuttaja-asiakkaat, että etuuspäätöksiä ei tehdä heti palvelupisteellä?

### **Maahanmuuttajat etuuksien käyttäjinä**

- Nousevatko jotkin tietyt etuudet selvästi suosituimmiksi maahanmuuttaja-asiakkaiden keskuudessa? Mitkä ovat yleisimmät etuudet, joita haetaan?
- Mitä etuutta maahanmuuttaja-asiakkaat hakevat harvemmin? Mistä tämä voisi johtua?
- Ovatko maahanmuuttaja-asiakkaat tyytyväisiä saamiinsa etuuksiin ja palveluihin?
- Jos ovat tyytymättömiä, mitkä syyt selittävät tyytymättömyyttä?
- Jos tyytyväisiä, mitkä syyt selittävät tyytyväisyyttä?

### **Asiakaspalvelun kehittäminen**

- Miten maahanmuuttaja-asiakkaat on tällä hetkellä huomioitu Kelan tiedottamisessa?
- Onko maahanmuuttaja-asiakkaan saama neuvonta ja tuki palveluiden käyttämiseen tällä hetkellä riittävää?
- Miten mielestäsi maahanmuuttaja-asiakkaiden asiointia asiakasneuvonnassa voitaisiin kehittää ja helpottaa?
- Miten maahanmuuttaja-asiakkaiden omatoimisuuden edellytyksiä pystyttäisiin parantamaan?
- Miten organisaatio tukee tällä hetkellä asiakaspalvelijoiden monikulttuurisen ja yhdenvertaisen osaamisen kehittymistä?
- Millaista tukea kaipaisit kohdatessasi maahanmuuttaja-asiakkaita?

**Haastattelun lopetus**

– Onko teillä vielä jotain lisättävää?